Onderzoek 'Ondernemersvergoeding en destructiebestel'

Deelrapport werking destructiebestel

Dr. Nick van der Lijn
Drs. Rob Winter
Drs. Peter van der Bilt

Datum	Status	Klant
10.03.15	Finaal	Ministerie van Economische Zaken; Onderzoek 'Ondernemersvergoeding en destructiebestel'

Inhoudsopgave

1 Inleiding

1.1 Doel en aanleiding van het onderzoek

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft Rebel in de periode oktober 2014-januari 2015 onderzoek gedaan naar het Nederlandse destructiebestel. De markt voor het transport en de verwerking van kadavers in Nederland is gereguleerd, waarbij één ondernemer (Rendac Son B.V., hieronder kortweg Rendac) zowel het recht als de plicht heeft het transport en de verwerking van kadavers te verwezenlijken. Rendac ontvangt hiervoor van de toeleveranciers van kadavers (de commerciële veehouderij, kleinschalige schapen- en geitenhouders en tal van kleinere toeleveranciers) een kostendekkende vergoeding, waarbij rekening wordt gehouden met de opbrengsten van de verwerking (huiden, vet en meel) en een opslag op de kosten in de vorm van een ondernemersvergoeding over het geïnvesteerde eigen vermogen.

In de huidige situatie is er op de kadavermarkt dus sprake van een zogenaamd gereguleerd monopolie, waarbij de tarieven die Rendac (de monopolist) mag hanteren worden vastgesteld door het Ministerie van Economische Zaken op basis van een cost-plus principe: de inkomsten die Rendac via de gehanteerde tarieven van de toeleveranciers van kadavers jaarlijks krijgt plus de inkomsten van de verwerking (huiden, olie en meel), zijn gelijk aan de gemaakte kosten plus een ondernemersvergoeding (de vergoeding over het geïnvesteerde eigen vermogen). Indien de werkelijke inkomsten hoger of lager zijn dan de werkelijke kosten plus de ondernemersvergoeding, dan wordt dit verschil gecompenseerd in de tarieven in latere jaren, met dien verstande dat het verschil tussen de werkelijke en de geplande transportkosten voor 25% ten bate of ten laste komt van de exploitatierekening van Rendac en voor 75% wordt verrekend in de tarieven in latere jaren.[1] Er zit dus een prikkel in het systeem voor Rendac om efficiënt te werken, maar deze is minder sterk dan bij andere vormen van prijsregulering, zoals een prijsplafond, waarvan de hoogte jaarlijks wordt aangepast aan een relevante inflatie-index minus een efficiëntie-doelstelling.[2] De totstandkoming van de tarieven wordt verantwoord in de werkgroep destructietarieven, waarin naast het Ministerie van Economische Zaken en Rendac vertegenwoordigers van de sector zitting hebben.[3]

In 2004/2005 is onderzocht of er concurrentie zou moeten en kunnen ontstaan bij het transport en de verwerking van kadavers.[4] Op basis van de resultaten van dat onderzoek is indertijd besloten het gereguleerde monopolie in stand te houden. Wel is met de inwerkingtreding van de Wet Dieren op 1 januari 2013 het transport en de inzameling en verwerking van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten geliberaliseerd. Het Ministerie van Economische Zaken heeft diverse malen aangegeven in beginsel open te staan voor het openstellen van de kadavermarkt voor concurrentie,

---

[1] In beginsel wordt het verschil in jaar T verwerkt in de tarieven voor jaar T+2.

[2] Dit wordt ook wel CPI-X regulering genoemd, waarbij CPI de consumentenprijsindex is en X de (jaarlijkse) efficiëntiedoelstelling. Merk overigens op dat bij CPI-X regulering extra efficiëntiewinsten volledig ten bate van de monopolist komen, terwijl bij cost-plus regulering deze winsten worden afgeroomd (of grotendeels in het geval van Rendac).

[3] Zie hoofdstuk 4.

[4] Ffact (2005),*Onderzoek naar potentie en effect van liberalisering van de destructiemarkt*; SEO/DHV (2004), *Loont liberalisering?* en SEO (2004), *Parels voor de zwijnen – Een alternatieve vergoedingsmethodiek voor de destructie van dierlijk afval*.

indien dit tot werkelijke concurrentie en tot sociaal wenselijke uitkomsten leidt.[5] Het voorliggende onderzoek is in essentie een update van de onderzoeken uit 2004/2005 en stelt uiteenlopende onderzoeksvragen op twee domeinen, die kortweg neerkomen op:

1. Geef een actualisatie en onderbouwing van het percentage ondernemersvergoeding dat Rendac Son in zijn destructietarieven mag opnemen (gegeven het huidige reguleringskader);
2. Onderzoek de invulling van de kadavermarkt; wat zijn de mogelijkheden om het destructiebestel op maatschappelijk verantwoorde wijze(n) in Nederland anders te ordenen/ in te vullen? Zijn er alternatieve systemen denkbaar voor het transport en de verwerking van kadavers met meer of mindere mate van regulering, waarbij de volks- en diergezondheid voldoende is geborgd en op een lange termijn zorgvuldige en efficiënte dienstverlening kan worden gegarandeerd?

Dit deelrapport gaat in op de tweede onderzoeksvraag naar de ordening van de kadavermarkt.

1.2 Ondernomen activiteiten

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van desk research, interviews en analyse van door Rendac aangeleverde informatie. In Nederland heeft het onderzoeksteam meer dan twintig interviews gehouden met vertegenwoordigers van de sector (LTO, NMV, NVV, NPV, platform KSG), Rendac, het Ministerie van Economische Zaken, NVWA, sectorexperts en potentiële toetreders (transporteurs, slachterijen, afvalverwerkingsbedrijven, verwerkers categorie 3 slachtbijproducten, buitenlandse ondernemingen). Daarnaast hebben de onderzoekers per email en door middel van een drietal teleconferenties contact gehad met beleidsmedewerkers in het buitenland. De voorlopige bevindingen zijn besproken in een interne workshop met het gehele onderzoeksteam op 5 december 2014 en met de leden van de werkgroep destructietarieven op 15 december 2014.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de bestaande wet- en regelgeving en wat er met de inwerkingtreding van de Wet Dieren per 1 januari 2013 is veranderd. Hoofdstuk 3 bespreekt een aantal economische aspecten van de destructiemarkt. Achtereenvolgens komen de marktomvang en kostenontwikkelingen, de effecten die de liberalisering van de markt voor categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten heeft gehad, de belangrijkste toetredingsdrempels op de kadavermarkt en, mede in het licht van de bestaande toetredingsdrempels, de voor- en nadelen van het huidige gereguleerde monopolie aan bod. Hoe de direct betrokkenen aankijken tegen het huidige gereguleerde monopolie behandelen wij in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 geven wij de interesse van potentiële toetreders om actief te worden op de kadavermarkt weer. In hoofdstuk 6 bespreken wij vervolgens de merites van een aantal beleidsopties aan de hand van een kwalitatieve inschatting van de effecten die deze hebben op de markt. Hoofdstuk 7, ten slotte, geeft de conclusies en aanbevelingen.

---

[5] Zie Kamerstukken II 2006/07, 27 495, nr. 35 en Tweede Kamerbrief 'Kadavertarieven' (TK, 114) van 5 februari 2014 en Tweede Kamerbrief 'Kadavertarieven Rendac' (TK, 119) van 21 maart 2014.

2 Wettelijk en regelgevend kader

2.1 Regels over dierlijke bijproducten en destructieregelgeving

De regels over dierlijke bijproducten en de destructieregelgeving zijn sinds 1 januari 2013 opgenomen in hoofdstuk 3 van de Wet Dieren. Eerder gold voor dierlijke bijproducten de inmiddels ingetrokken Destructiewet.

De regelgeving omtrent dierlijke bijproducten waarborgt dat dierlijke bijproducten die om welke reden dan ook een gevaar vormen of kunnen vormen voor de gezondheid van mens of dier, uit de voedselketen worden geweerd. Deze producten moeten worden vernietigd of moeten verwerkt worden tot producten die geen bedreiging vormen voor de dier- en volksgezondheid en de veiligheid van de voedselketen. Met het oog op de doelmatige verwerking van dierlijke bijproducten worden eisen gesteld aan degenen die de dierlijke bijproducten verzamelen en verwerken.[6] Met doelmatig lijkt hier dus ook bedoeld te worden dat de risico's voor de volksgezondheid en diergezondheid als gevolg van de regelgeving geminimaliseerd zijn.

De Europese regels over dierlijke bijproducten zijn beschreven in verordening (EG) nr. 1069/2009 en uitvoerings-verordening (EG) 142/2011. Hierin zijn onder meer regels beschreven die gelden ten aanzien van de handel in dierlijke bijproducten en daarvan afgeleide producten. Rechtstreeks gevolg van het opnemen van de eisen in een EG-verordening is dat voor Nederland de verplichting geldt om de randvoorwaarden te creëren om de naleving van de verordening te borgen.

In de verordening worden dierlijke bijproducten onderverdeeld in zogenoemd categorie 1, 2 en 3 materiaal.[7]

- Categorie 1 materiaal kent het hoogste risico voor de dier- en volksgezondheid. In deze categorie vallen onder meer kadavers van herkauwers en BSE-risico materiaal.
- Bij categorie 2 materiaal is er sprake van een gemiddeld risico voor de dier- en volksgezondheid (onder meer kadavers van andere dieren dan herkauwers en bepaalde slachtbijproducten).
- Bij categorie 3 materiaal gaat het om materiaal dat een nog beperkter risico oplevert voor de volksgezondheid (onder meer dierlijke bijproducten afkomstig van voor humane consumptie geschikt verklaarde dieren).

Voor de verwerking van categorie 1, 2 en 3 materiaal moet door de overheid toestemming worden gegeven.

---

[6] Memorie van Toelichting Wet Dieren.

[7] Memorie van Toelichting Wet Dieren.

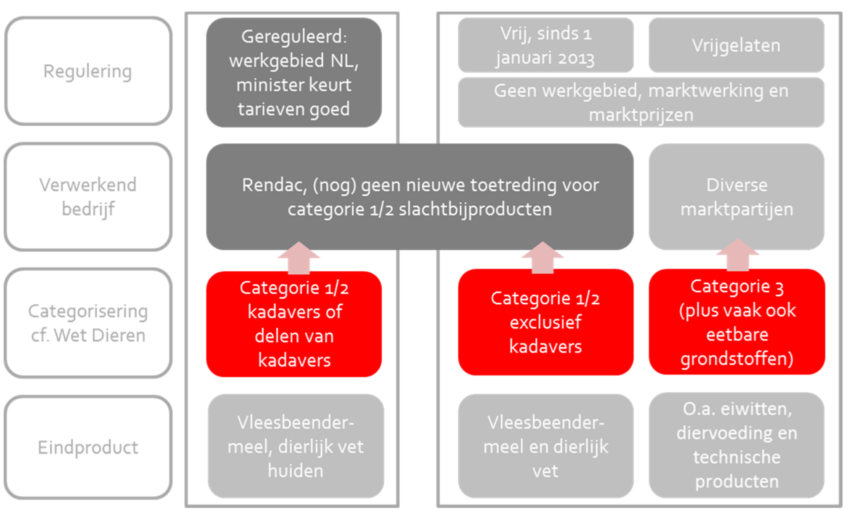
2.2 Wat is er gewijzigd in de wet?

Per 1 januari 2013 is het ophalen, verwerken en vernietigen van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten vrijgegeven aan de markt. Categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten zijn volledig afkomstig van de slachterijen. De markt voor categorie 3 materiaal is al langer vrij, met een ruim aantal actieve bedrijven op deze markt. Het vrijgeven van categorie 1 en 2 slachtbijproducten betekent dat – met inachtneming van alle regels en voorschriften – ook andere partijen dan Rendac deze activiteiten vanaf 1 januari 2013 mogen uitvoeren. Dit heeft een aantal gevolgen:

- Voor Rendac betekent dit, dat zij niet alleen actief is op een deelmarkt met een gereguleerd monopolie (kadavers) maar ook op een geliberaliseerde deelmarkt (slachtbijproducten).
- Rendac (en hierdoor ook de sector) kan synergie bereiken tussen hun activiteiten op het gebied van kadavers en overig categorie 1 en categorie 2 materiaal, terwijl (potentiële) concurrenten dat niet kunnen.
- Bij het vrijgeven van de markt voor categorie 1 en categorie 2 producten niet zijnde kadavers is vooraf (in 2004/2005) onderzocht of er belangstelling zou zijn onder partijen om actief te worden op de markt voor kadavers. Op dat moment was dat niet het geval.[8] Met het vrijgeven van de markt voor categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten is het denkbaar dat er nu (meer) belangstelling is om op de kadavermarkt actief te worden dan onder de oude wetgeving.

Schematisch is de markt in onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 2.1 Regulering van de markt voor dierlijke bijproducten



[8] Zie Kamerstukken II 2006/07, 27 495, nr. 35.

Ten opzichte van de situatie vóór januari 2013 zijn de volgende belangrijke wijzigingen doorgevoerd:[9]

- Het systeem van werkgebieden voor categorie 1 en categorie 2 producten – afgezien van kadavers – is losgelaten. Bij wijziging van de Wet Dieren verwachtte de overheid dat er meer marktpartijen actief zouden worden op de markt voor slachtbijproducten waardoor een voldoende dekkingsgraad en continuïteit in de verwerking van deze producten gewaarborgd zou zijn. Hierop zijn dan ook geen nadere voorschriften, afgezien van de geldende EU-verordening (EG) nr. 1069/2009, van toepassing.
- In lijn hiermee is het exclusieve recht tot het ophalen en verwerken van dierlijke bijproducten voor de huidige aangewezen ondernemer ingeperkt.
- In lagere regelgeving wordt bepaald op welke dierlijke bijproducten het systeem van werkgebieden van toepassing is. Hierdoor is het wettelijk instrumentarium zodanig aangepast dat in de toekomst gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid om de overheidsregulering op de kadavermarkt op te heffen.
- De regels over de schadeloosstelling bij wijziging van een werkgebied zijn vervallen. Dit is in onderstaande tekst box nader toegelicht.

Over schadeloosstelling staat het volgende in de Memorie van Toelichting in de Wet Dieren:

Regels over schadeloosstelling bij wijziging van een werkgebied worden niet gecontinueerd. Ingeval een ondernemer schade lijdt als gevolg van toekomstige wijzigingen van een werkgebied, wordt de vraag of en in welke omvang de overheid aansprakelijk is voor deze schade beantwoord aan de hand van de regels die gelden bij (on)rechtmatige overheidsdaad, zoals deze in de jurisprudentie zijn uitgewerkt. Het gaat dan om titel 1, afdeling 10, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Ingeval de ondernemer het in voorkomend geval niet eens is met de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de genoemde regels, heeft hij toegang tot de civiele rechter.

Formeel betekent bovenstaande dat schadeloosstelling, bijvoorbeeld door een besluit van de overheid om Nederland op te splitsen in meerdere werkgebieden, niet in de Wet Dieren geregeld is. Dit betekent niet dat er geen sprake is van een vergoeding voor het bedrijf. Indien de overheid vermogensschade veroorzaakt (die kan bestaan uit geleden verlies en gederfde winst), zal de getroffen ondernemer voor vergoeding in aanmerking komen volgens het Burgerlijk Wetboek. Dit gaat in eerste instantie zonder tussenkomst van de rechter. Indien het bedrijf en de overheid geen overeenstemming bereiken, kan het bedrijf alsnog naar de rechter stappen.

In het geval het tot een juridische procedure komt, zal er naar zeven vereisten worden gekeken, om te komen tot een besluit of een feitelijke handeling van een overheidsorgaan inderdaad leidt tot een onrechtmatige daad. Men bekijkt eerst of het besluit of de handeling wel onrechtmatig is. Daarna moet men bepalen of de onrechtmatige daad toerekenbaar is aan het bestuursorgaan. Verder wordt gekeken naar de relativiteit en naar de causaliteit. Natuurlijk moet er ook schade

[9] Memorie van Toelichting Wet Dieren.

zijn. Als laatste moet bekeken worden of er ook sprake is van eigen schuld van de burger en of de vordering niet verjaard is. Wanneer voldaan is aan de hierboven genoemde vereisten, is er sprake van een onrechtmatige overheidsdaad.[10]

De Rijksoverheid noemt in de Memorie van Toelichting twee redenen waarom in de Wet Dieren het monopolie op de kadavermarkt in stand gehouden wordt:

- Overheidsregulering op de kadavermarkt is noodzakelijk om voor de verwerking van kadavers te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit voorheen verordening (EG) nr. 1774/2002. Om te voldoen aan deze verplichtingen is het niet alleen nodig dat kadavers op een veilige en verantwoorde wijze worden verwerkt, maar ook dat deze tijdig worden verwerkt, ongeacht op welke locatie in Nederland de kadavers ontstaan. Om dit laatste aspect te borgen zijn infrastructurele maatregelen noodzakelijk.
- Omdat uit marktonderzoek (zie Kamerstukken II 2006/07, 27 495, nr. 35) bleek dat er naar verwachting in een vrije markt slechts een marktpartij actief zou zijn, is besloten de markt voor kadavers te blijven reguleren, met een indeling in werkgebieden, waardoor het wel mogelijk is meerdere aanbieders op deze markt actief te laten zijn.[11]

2.3 Borging van volks – en diergezondheid in het huidige systeem

De destructieregelgeving waarborgt dat dierlijke bijproducten die om welke reden dan ook een gevaar vormen of kunnen vormen voor de gezondheid van mens of dier, uit de voedselketen worden geweerd. Dier- en volksgezondheid lijken hiermee centraal te staan in het huidige systeem. De volgende aspecten in het huidige systeem van verwerking voor categorie 1 en categorie 2 materiaal, waar kadavers onder vallen, dragen daaraan bij:

- Verwerkingsbedrijven moeten worden erkend door de overheid. Er vindt validatie en controle van het productieproces plaats. Daarbij gelden normen op het gebied van o.a. inrichting en hygiëne. In de Europese regelgeving wordt hierop uitgebreid ingegaan (zie ook bijlage 1).
- Er moet gebruik worden gemaakt van een van de zeven verwerkingsmethodes die door de EU zijn voorgeschreven in hoofdstuk 3 van de Verordening (EU) nr. 142/2011. In Nederland wordt alleen de methode sterilisatie onder druk (133°C, 3 Bar gedurende tenminste 20 minuten) toegepast.
- Daarnaast zijn er in verband met de volksgezondheid beperkingen als gevolg van uitbraken van dierziekten. Uit Europese regelgeving vloeit de hoofdregel voort dat een dierlijk product alleen mag worden verhandeld als ten aanzien van het bedrijf en het gebied van herkomst

---

[10] http://www.advocaten.nl/de-onrechtmatige-overheidsdaad/

[11] Er kunnen met het oog op de doelmatige voorziening in de verwerking van dierlijke bijproducten werkgebieden worden vastgesteld waarin een ondernemer met uitsluiting van andere ondernemers deze producten verwerkt of door verbranding verwijdert. Bij ministeriële regeling is heel Nederland als 1 werkgebied aangewezen voor de verwerking van (delen van) kadavers.

geen beperkende maatregelen gelden wegens de uitbraak of mogelijke uitbraak van een dierziekte.[12]

Op het gebied van transport (inzameling) dragen de volgende aspecten bij aan het waarborgen van volksgezondheid:

- De wettelijke eisen voor het vervoer van dierlijke bijproducten zijn geregeld in de Verordening (EG) nr. 1069/2009, de Verordening (EU) nr. 142/2011, de Wet Dieren, het Besluit dierlijke bijproducten en de Regeling dierlijke bijproducten 2011.
- Daarin staat o.a. uitgewerkt dat er voor het transport een registratie vereist is, tenzij een bedrijf al erkend is én met eigen transportmiddelen de eigen producten vervoert.
- Bij het vervoer van dierlijke bijproducten is vereist dat op het wegvervoermiddel of op de recipiënt (aanhanger) een etiket is opgenomen met daarop de vermelding van de categorie dierlijke bijproducten én de specifieke vermelding die behoort bij het te vervoeren product.
- Er gelden eisen op het gebied van hygiëne en gezondheid, zoals de eis dat vervoer plaatsvindt in gesloten nieuwe verpakkingen of lekvrije voertuigen en de eis dat voertuigen droog en schoon zijn voor gebruik en dat deze na gebruik gereinigd, gespoeld en/of ontvet worden, voor zover nodig, om versleping te voorkomen.

[12] Memorie van Toelichting Wet Dieren.

3 Economische aspecten van de Nederlandse destructiemarkt

3.1 Marktomvang en kostenontwikkelingen

In Nederland is jaarlijks sprake van ongeveer 150.000 ton kadavermateriaal. De markt lijkt te stabiliseren. De agrarische sector staat in het algemeen nog steeds onder druk, terwijl aan de andere kant melkveehouders anticiperen op het aflopen van melkquota in 2015, met mogelijk wat groei van kadavers vanuit dit segment. Het kadavermateriaal kan zowel categorie 1 als categorie 2 zijn. In Nederland wordt door Rendac bij het inzamelen en verwerken van categorie 1 en categorie 2 materiaal geen onderscheid gemaakt. Aan slachtbijproducten – categorie 1 en 2 - wordt in Nederland naar schatting ongeveer 220.000 ton verwerkt, waarvan 135.000 ton categorie 1 en 85.000 ton categorie 2.[13] Ook categorie 1 en 2 slachtbijproducten worden door Rendac gezamenlijk verwerkt.

Tabel 3.1: Aanvoer van kadavers, 2010-2014

x 1000	2010	2011	2012	2013	2014
Aanvoer van kadavers (kiloton)	150	157	153	148	148

Bron: Rendac.

De totale kosten die Rendac maakt voor het transport en de verwerking van kadavers bedragen in 2014 naar verwachting 25,4m euro, zie tabel 3.2. De laatste jaren zijn de totale kosten licht gedaald, zowel in absolute als in relatieve zin (kosten per ton aanvoer kadavers).

Rekening houdende met de opbrengsten van de verwerking (m.n. meel, vet, huiden) en exclusief de calamiteitenreserve (die gefinancierd wordt uit het diergezondheidsfonds en voor 50% door de overheid en voor 50% door de sector wordt gevuld) en de verrekening van overschotten/tekorten uit eerdere jaren, bedragen de werkelijke kosten voor de sector in 2014 naar verwachting 13,4 miljoen euro. Dit is even hoog als in 2013 en lager dan in 2012.

Als we kijken naar het belang van deze kosten voor een individuele veehouder, dan blijkt dat het aandeel van de kosten voor het transport en de verwerking van kadavers in de totale kosten laag te zijn: Rendac heeft aangegeven dat het om ongeveer 0,2-0,7% van de totale kosten voor een veehouder gaat.[14] In interviews wordt dit beeld bevestigd, de kosten die gemoeid zijn met mestverwerking zijn voor de veehouder bijvoorbeeld vele malen hoger. Dit neemt echter niet weg dat de verwerking van kadavers een kostenpost vormt en dat, in de woorden van sommige vertegenwoordigers van de sector "in economisch moeilijke tijden elke euro kostenstijging gevoeld wordt in de veehouderijsectoren."

[13] Bron: Rendac, directe communicatie.

[14] Rendac baseert dit op onderzoek van de universiteit Wageningen (*Wageningen UR Livestock Research*).

Tabel 3.2: Kosten en opbrengsten van het transport en de verwerking van kadavers, 2012-2014

Bedragen in euro (m = miljoen euro)	2012	2013	2014 (verwacht)
Aanvoer kadavers (ton)	152.980	148.000	148.000
Aantal stops	644.000	631.000	598.000
Transportkosten	14,1 m	13,6 m	13,3 m
Verwerkingskosten	12,5 m	12,2 m	12,0 m
- *Waarvan calamiteitenreserve*	- *1,1 m*	- *1,1 m*	- *1,5 m*
Totaal kosten	**26,6 m**	**25,8 m**	**25,4 m**
- ***Kosten per ton kadavers***	***173,9***	***174,4***	***171,5***
Opbrengsten	24,7 m	25,1 m	24,8 m
- *Meel/ vet/ huiden/ overig*	- *8,5 m*	- *10,6 m*	- *9,9 m*
- *Calamiteitenreserve*	- *1,1 m*	- *1,1 m*	- *1,5 m*
- *Bijdrage sector na verrekening*	- *15,1 m*	- *13,4 m*	- *13,4 m*
Verrekening voorgaande jaren	1,9 m	0,7 m	0,6 m

Bron: Rendac.

Noot: Door afrondingsverschillen tellen de totalen soms niet precies op.

Tabel 3.3: Regionale kostenverschillen bij het transport van kadavers (Groningen = 100)

Bedragen in euro	Deurne	Zeeland	Groningen
Aantal stops	58	18	45
Directe kosten per stop	71	265	100
Transportkosten naar Son (per stop)	0	199	100
Overige kosten (per stop)	100	100	100
Totale kosten per stop	**58**	**213**	**100**

Bron: Rendac.

Noot: Op basis van een representatieve week in 2014 in Deurne (Noord-Brabant) en de provincies Zeeland en Groningen.

De werkelijke kosten van de inzameling verschillen per regio. In tabel 2.3 valt af te lezen dat de kosten in Zeeland beduidend hoger liggen dan in de regio rond Son, zoals Deurne. Ook in Groningen zijn de kosten hoger, die voor een deel verklaard kunnen worden door de hogere transportkosten naar de verwerkingsfabriek in Son.

Tenslotte heeft eerder onderzoek uitgewezen dat de kosten van de inzameling en verwerking in Nederland in internationaal perspectief niet hoog zijn, met de toevoeging dat een goede vergelijking bemoeilijkt wordt door het bestaan van afwijkende tariefsystemen, subsidies, ontbrekende informatie en verschillende land specifieke kenmerken die van invloed zijn op de kosten (met name de impact van de spreiding en omvang van veehouderijen op de transportkosten; zie ook bijlage 3).

3.2 Effecten van de liberalisering van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten

De effecten van de liberalisering van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten zijn vooralsnog uitermate beperkt. Er heeft tot dusverre geen toetreding plaatsgevonden voor de (grootschalige) verwerking van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten en wij hebben vanuit de markt ook geen indicaties gekregen dat op nichemarkten de verwerking anders dan in het verleden plaatsvindt. Ook verwerking in het buitenland, wat sinds de inwerkingtreding van de Wet Dieren mogelijk is, komt niet of nauwelijks voor. Rendac lijkt dan ook geen noemenswaardig marktaandeel verloren te hebben. Sommige interviewpartners noemen de liberalisering van het transport en de verwerking van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten om deze reden mislukt. Rendac geeft aan, ongeacht de marktsituatie, te streven naar een zo efficiënt en goedkoop mogelijk aanbod in de markt voor de verwerking van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten en continu te investeren in innovatie. Ook ervaren zij de potentiële toetreding als een factor om rekening mee te houden.

De genoemde redenen dat geen nieuwe verwerkers zijn toegetreden zijn de beperkte omvang van de markt in relatie tot de benodigde investeringen. Sommige interviewpartners merken een terughoudendheid van buitenlandse partijen om Nederlands materiaal te verwerken en spreken de veronderstelling uit dat de grotere verwerkingsbedrijven in Europa niet op elkaars markt actief willen worden en tevreden zijn met een de facto verdeling van de markt binnen Europa op basis van de huidige status quo.[15] Aangezien de ontwikkelingen op de markt voor slachtbijproducten buiten de scope van de onderhavige opdracht valt hebben de onderzoekers dit niet nader onderzocht.

3.3 Toetredingsdrempels

Het bestaan van toetredingsdrempels is een belangrijke factor voor de mate waarin en de wijze waarop concurrentie in een bepaalde markt kan ontstaan. Bij de inschatting van de toetredingsdrempels zijn wij ervan uitgegaan dat de relevante productmarkt de markt voor het inzamelen en verwerken van

---

[15] De markt voor de verwerking van kadavers kent internationaal een aantal grote spelers. Zo heeft Rendac naast Nederland ook de markt in België in handen en heeft Saria (een groot en van oorsprong Duits bedrijf) een groot deel van de Duitse markt in handen en is ze monopolist in Denemarken. Zie ook bijlage 3.

kadavers is.[16] Wat betreft de geografische markt zijn wij ervan uitgegaan dat de markt Nederland is, gelet op de nationale organisatie van de verwerking van kadavers in Europa en het feit dat de grenzen binnen Europa bij de uitbraak van dierziekten in de regel gesloten worden. Er zijn ons echter geen studies bekend die de relevante productmarkt en de relevante geografische markt voor het Nederlandse destructiebestel in mededinging-rechterlijke zin hebben afgebakend, noch vormde een (formele) afbakening van de relevante markt een onderdeel van de onderhavige studie. In de analyse hebben wij een onderscheid gemaakt tussen natuurlijke, juridische en strategische drempels voor toetreding. In bijlage 2 geven wij in detail onze inschatting van het belang van deze toetredingsdrempels voor de kadavermarkt.

Gegeven het feit dat er op dit moment een gereguleerd monopolie is op de kadavermarkt zijn de juridische toetredingsdrempels op dit moment bepalend, maar deze kunnen door de wetgever ongedaan worden gemaakt.

De belangrijkste natuurlijke (of economische) toetredingsdrempels zijn naast vereiste specialistische kennis de hoge investeringskosten om op de markt actief te kunnen worden: met name bij de verwerking zijn deze hoog en bovendien verzonken (alternatieve aanwending van een verwerkingsfaciliteit is niet mogelijk of kostbaar te realiseren). Bij transport speelt dit ook, maar in mindere mate. Ook zijn er schaal- en scopevoordelen bij de verwerking en dichtheid-voordelen bij de inzameling (hoe meer inzamelpunten per transportkilometer, des te goedkoper het wordt). De dichtheid-voordelen bij de inzameling hebben een regionaal karakter: de dichtheid-voordelen blijven ook bij meerdere inzamelaars bestaan, zolang er per regio maar een inzamelaar actief is.[17]

Tabel 3.4: Natuurlijke, juridische en strategische drempels voor toetreding

Toetredingsdrempel	Opmerkingen
Natuurlijke drempels voor toetreding	Deze drempels hebben te maken met de economie van de destructiemarkt. Op de drempels aan de vraagzijde kan de wetgever of toezichthouder een zekere mate van invloed uitoefenen, op de drempels aan de aanbodzijde is deze invloed veel beperkter
Juridische drempels voor toetreding	Deze drempels hangen samen met het vigerende regelgevende kader in Nederland
Strategische drempels voor toetreding	Deze drempels hangen samen met het gedrag van de belangrijkste marktpartijen (in dit geval Rendac) alsmede met het mandaat en de acties van de mededingingsautoriteit en het eventuele sectorspecifieke toezicht (in dit geval het ministerie van economische zaken en de Auditdienst Rijk die de cijfers van Rendac controleert)

[16] De inschatting van de toetredingsdrempels wijzigen niet materieel als de relevante productmarkt het inzamelen en verwerken van categorie 1 en categorie 2 materiaal zou zijn (dat wil zeggen kadavers plus categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten).

[17] Rendac werkt vanuit zes locaties die als containerwisselstation of als overslagstation fungeren en met 61 inzamelingsroutes, waarvan de exacte route elke dag op basis van de binnengekomen meldingen met behulp van een route-optimaliseersysteem wordt bepaald.

Strategische toetredingsdrempels, die door Rendac gegeven hun positie in aanpalende markten opgeworpen kunnen worden, zullen vooral een rol gaan spelen als concurrentie mogelijk wordt gemaakt.

In onze marktconsultatie hebben we de toetredingsdrempels besproken met betrokken partijen (zie hoofdstuk 4). Daaruit kunnen op hoofdlijnen twee conclusies worden getrokken:

- Potentiële toetreders wijzen met name op strategische drempels voor toetreding. Zo zijn potentiële toetreders tot de transportactiviteiten er niet van overtuigd dat toegang tot de verwerkingscapaciteit van Rendac voor hen goed geregeld kan worden. Daarnaast vormt voor hen de investeringen die gedaan moet worden een drempel.
- Andere stakeholders wijzen ook op natuurlijke drempels. Zij vermoeden dat het voor een toetreder niet eenvoudig zal zijn om in kort tijdsbestek een efficiënt werkproces op te zetten dat de risico's voor de dier- en volksgezondheid minimaliseert. Daarmee hangt samen dat de meerderheid van de respondenten van mening is dat de kadavermarkt een bijzonder specialistische markt is, waarin de tijd genomen moet worden voor kennisopbouw, voordat een bedrijf optimaal kan opereren in de markt.

Het bovenstaande in ogenschouw nemende menen wij dat de kadavermarkt door de onderliggende structuur niet erg dynamisch is: er is in een geliberaliseerde markt geen dynamiek van regelmatige toe- en uittreding te verwachten. Ook is het duidelijk dat concurrentie leidt tot andere vormen van toezicht. Er is minder noodzaak tot tariefregulering maar meer aandacht zal moeten worden gegeven aan het tegengaan van eventuele strategische toetredingsdrempels.

3.4 Voor- en nadelen van een monopolie op de kadavermarkt

Vanuit economisch perspectief is de ideale marktordening zodanig dat pareto-optimale welvaart wordt bereikt.[18] Binnen de industriële organisatie stelt de structuur-gedrag-prestatie-benadering dat de mate waarin een sector welvaart oplevert voor de consument afhangt van het gedrag van de betrokken ondernemingen in die sector. Dat gedrag hangt op zijn beurt af van de marktstructuur, en dus van de factoren die de mate van concurrentie in de markt bepalen.[19]

In een markt met veel aanbieders (producenten) en veel afnemers (consumenten), waarbij de aanbieders met elkaar concurreren om de afnemers te mogen bedienen, en de afnemers responsief zijn, zal een zo aantrekkelijk mogelijk productaanbod worden gegeven tegen prijzen die in de buurt van de productiekosten komen te liggen. Maar omdat niet alleen vandaag een zo aantrekkelijk mogelijk productieaanbod op de markt moet worden gezet, maar ook in de toekomst, bestaat er een prikkel voor producenten om te innoveren (bijvoorbeeld op het gebied van prijs, kwaliteit, productdifferentiatie en dienstverlening). Als er sprake is van volkomen vrije mededinging leidt dit tot de beste prijs-kwaliteitverhouding en de hoogste maatschappelijke welvaart. In economisch jargon is er dan sprake van zowel statische efficiëntie (de op dat moment meest efficiënte aanwending van

[18] Pareto-optimale welvaart houdt in dat niemand er in de samenleving op vooruit kan gaan, zonder dat een ander er tegelijkertijd op achteruit gaat.

[19] Zie bijvoorbeeld Luís M.B. Cabral, *Introduction to Industrial Organization*, MIT Press 2000.

productiemiddelen) als dynamische efficiëntie (de meest efficiënte aanwending van productiemiddelen in de toekomst).

In de praktijk wordt aan de voorwaarden van volkomen vrije mededinging vaak niet voldaan.[20] De prikkels om zo efficiënt mogelijk te werken en te innoveren zijn bij een monopolie, duopolie of oligopolie minder sterk dan onder vrije mededinging. Overheidsingrijpen (marktordening, regulering) kan dan benodigd zijn om de voordelen van concurrentie (prijsbeheersing, innovatie) alsnog te behalen, vooral wanneer publieke belangen in het geding zijn.

Vergeleken met de situatie waarin een monopolist de gehele markt bediend, zijn de prijzen bij vrije mededinging in beginsel lager en de verhandelde hoeveelheid goederen of diensten hoger. Dit laatste is het geval indien er consumenten bestaan die het product of de dienst tegen de hogere monopolie prijzen niet zullen aanschaffen, maar tegen de lagere vrije marktprijzen wel. Een monopolie leidt hierdoor tot (extra) welvaartsverlies. Een extra welvaartsverlies doordat de verhandelde hoeveelheid lager is dan onder vrije mededinging lijkt op de kadavermarkt overigens niet te spelen: het aanbod van kadavers wordt niet wezenlijk beïnvloed door de kosten van inzameling en verwerking. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste moeten kadavers verwerkt worden en hangt de sterfte van dieren niet samen met de kosten van inzameling en verwerking. Ten tweede maken de kosten van inzameling en verwerking een dusdanig laag onderdeel van de totale kosten van veehouders uit dat de omvang van de veestapel in Nederland niet wezenlijk beïnvloed wordt door de kosten van inzameling en verwerking van kadavers.

Een ander perspectief op het gedrag van ondernemingen is het zogenaamde vijfkrachtenmodel van Michael Porter.[21] Het model heeft als doel het winstpotentieel van een markt, oftewel bedrijfstak, te bepalen. In elke bedrijfstak wordt, volgens Porter, dit potentieel beïnvloed door vijf factoren die hij 'krachten' noemt. De gezamenlijke kracht van deze vijf krachten bepaalt de mate waarin het gedrag van ondernemingen gedisciplineerd wordt en daarmee het uiteindelijke winstpotentieel van de bedrijfstak. De krachten en daarmee de kans op winsten lopen per bedrijfstak sterk uiteen. De vijf krachten die het gedrag van ondernemingen in meer of mindere mate disciplineren zijn:

- de macht van leveranciers;
- de macht van afnemers;
- de mate waarin substituten en complementaire goederen verkrijgbaar zijn;
- de dreiging van nieuwe toetreders tot de markt;
- de interne concurrentie van spelers op de markt.

Situatie op de kadavermarkt

Toegepast op de kadavermarkt lijken de uitgangspunten van volledig vrije mededinging niet te zullen worden behaald. Zoals bij de beschrijving van de toetredingsdrempels duidelijk is geworden, is de

[20] Deze zijn: 1. Er zijn veel aanbieders en veel afnemers die afzonderlijk de marktprijs niet kunnen beïnvloeden; 2. Er is perfecte informatie over prijzen en over de productkenmerken; 3. Er zijn geen externe effecten, alle economische goederen hebben een prijs die in de marktprijzen verwerkt zijn.

[21] Zie bijvoorbeeld Michael E. Porter. *The Five Competitive Forces that Shape Strategy*, Harvard Business Review, January 2008, p.86-104.

kadavermarkt niet een markt waarop (volkomen) vrije mededinging zal ontstaan. Er zijn wel veel afnemers (toeleveranciers van kadavers), maar het is geen markt waarop veel aanbieders kunnen opereren.

Als we kijken naar de vijf krachten van Porter, dan blijkt dat in het huidige gereguleerde monopolie geen van de vijf krachten een rol van betekenis speelt. Omdat er sprake is van een gereguleerd monopolie, is er geen sprake van interne concurrentie, noch van potentiële concurrentie (er is geen dreiging van nieuwe toetreding tot de markt). Maar ook gaat er geen disciplinerende werking uit van substituten en complementen (kadavers moeten nou eenmaal ingezameld en verwerkt worden), noch van leveranciers. In tegenstelling tot bijvoorbeeld autofabrikanten of producenten van sommige luxeproducten (zoals sieraden en parfums), stellen de leveranciers van productiemiddelen geen eisen aan Rendac die hun commerciële bewegingsvrijheid beperken.[22] Ook de macht van de afnemers is zeer beperkt, maar niet geheel afwezig. Aan de ene kant zijn de afnemers prijsnemers, zij hebben immers geen keuze en zullen hun kadavers bij Rendac wel moeten aanbieden. Aan de andere kant is Rendac er niet bij gebaat als tariefstijgingen leiden tot grote commotie in de sector en dit leidt tot het stellen van vragen in de Tweede Kamer.

De belangrijkste disciplinerende werking in het huidige model is de cost-plus tariefregulering en het afstemmings- en verantwoordingsmechanisme over de tarieven in de werkgroep destructietarieven waarin de sector is vertegenwoordigd en ook Rendac en het Ministerie van Economische Zaken zitting hebben. Indien het gereguleerde monopolie zou komen te vervallen, dan heeft dat geen invloed op de disciplinerende werking van leveranciers, substituten en complementen (deze blijven afwezig) en afnemers (gegeven het grote aantal relatief kleine afnemers verandert deze niet wezenlijk). Wel ontstaat er een disciplinerende werking van potentiële en interne concurrentie, afhankelijk van de mate waarin het mogelijk is tot de markt toe te treden (de markt moet betwistbaar zijn om een disciplinerende werking van potentiële concurrentie uit te laten gaan) en toetreding daadwerkelijk plaatsvindt (alleen dan is er een disciplinerende werking van interne concurrentie).

Voor- en nadelen van de huidige situatie

Aan het huidige gereguleerde monopolie zitten een aantal nadelen. Om te beginnen zijn er, zoals boven beschreven, onder een monopolie minder prikkels om doelmatig te opereren en te innoveren dan onder vrije mededinging, een oligopolie of een duopolie. Het gehanteerde cost-plus tariefregulering biedt bovendien weinig prikkels tot het verhogen van de efficiëntie en er bestaat het gevaar dat er, omdat de kosten toch terugverdiend kunnen worden, betere arbeidsvoorwaarden worden geboden dan onder marktconforme mededingingscondities het geval zou zijn. Ook bestaat er het risico dat er overinvesteringen plaatsvinden (het zogenaamde 'gold plating') zolang het normrendement dat over het geïnvesteerde eigen vermogen mag worden berekend hoog genoeg is. Bovendien is de sector en de Nederlandse overheid voor de verwerking van kadavers afhankelijk van slechts één partij.

[22] Denk aan de eisen die aan een showroom worden gesteld of door de producent vastgestelde detailprijzen. Afhankelijk van de sector, kan van leveranciersmacht een disciplinerende werking op het gedrag van ondernemingen uitgaan.

Aan het huidige model zitten echter ook een aantal belangrijke voordelen. Ten eerste biedt het huidige systeem afstemmings- en handhavingsvoordelen omdat maar met één partij zaken hoeft te worden gedaan en het zeer helder is wie waarvoor verantwoordelijk is. Ten tweede zijn er belangrijke externe effecten in de vorm van risico's op de dier- en volksgezondheid, die in het huidige systeem met maar een inzamelaar/verwerker minimaal zijn.[23] Ten derde is het eenvoudig een geografisch uniform tarief bij de inzameling te hanteren. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de sector veel waarde hecht aan dit geografisch uniforme tarief en in hoofdstuk 6 wordt duidelijk dat dit uniforme tarief slecht samengaat met veel van de besproken beleidsopties. Ten vierde kan het zo zijn dat bepaalde nuttige maar risicovolle investeringen wel plaatsvinden onder een monopolie maar niet onder concurrentie.[24] Ten vijfde zullen er bij meerdere aanbieders schaalnadelen gaan ontstaan. Voor de verwerking ontstaat op de korte termijn een capaciteitsoverschot bij Rendac als na toetreding van een nieuwe verwerker de hoeveelheid te verwerken materiaal bij Rendac afneemt, ongeacht de notie dat er gegeven de benodigde efficiënte schaal in Nederland waarschijnlijk ruimte is voor twee verwerkers van categorie 1 en categorie 2 materiaal (uitgaande van een minimale efficiënte schaalgrootte van 100.000 ton). Ook ontstaan er schaalnadelen bij de inzameling, tenzij Nederland in meerdere werkgebieden zou worden ingedeeld en het transport per werkgebied door één partij zou worden verzorgd. In andere woorden: er bestaat een spanningsveld tussen de (dynamische) voordelen die je met de introductie van concurrentie wilt bewerkstelligen en de (statische) schaalnadelen die hierdoor optreden.

Ten slotte wordt het nadeel van onvoldoende doelmatigheids- en innovatieprikkels gemitigeerd doordat Rendac sinds de liberalisering van de markt voor categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten meer prikkels heeft gekregen om op deze markt zo efficiënt mogelijk te opereren. Aangezien de verwerking met dezelfde productiemiddelen plaatsvindt, profiteert ook het gereguleerde (kadaver) deel hiervan: inspanningen om de verwerkingskosten laag te houden leiden ook tot lagere gedeelde kosten voor de verwerking van kadavers.[25] Ook is er een efficiëntieprikkel afgesproken op de transportkosten: 25% van de gerealiseerde lagere (of hogere) transportkosten komt ten bate (ten laste) van Rendac, terwijl de overige 75% wordt verrekend in de tarieven over latere jaren.

Vanuit theoretisch perspectief zitten er dus een aantal voor- en nadelen aan het huidige gereguleerde monopolie, en deze zijn sinds de eerdere rapporten van SEO en Ffakt van tien jaar geleden niet wezenlijk veranderd, zie onderstaande tabel.

---

[23] Merk overigens op dat deze voordelen niet eenduidig samenhangen met een gereguleerd monopolie. Ook als de markt geliberaliseerd zou zijn, maar geen toetreding zou hebben plaatsgevonden, is er sprake van deze voordelen.

[24] Dit element is, net als mogelijke 'gold plating' niet verder onderzocht. De onderzoekers zijn dan ook niet in de positie alle investeringen van Rendac op hun merites te beoordelen, maar zien wel de voordelen van de investeringen die hebben plaatsgevonden in de Anammox waterzuiveringstechniek (waardoor de kosten van afvalwater zijn komen te vervallen) en de optimalisatie van de boordcomputers en de routeplanning (de chauffeurs volgen door de boordcomputers automatisch de meest efficiënte inzamelingsroute).

[25] Dit laat onverlet dat er door de kostentoewijzingssystematiek mogelijk sprake is van enige kruissubsidiëring tussen de ongereguleerde en gereguleerde activiteiten van Rendac. Hier hebben wij echter geen onderzoek naar gedaan en kunnen wij dan ook geen uitspraken over doen.

Tabel 3.5: Pro's en contra's van een gereguleerd monopolie op de kadavermarkt

Pro's	Contra's	Geen doorslaggevende punten
Afstemmings- en handhavingsvoordelen Postzegeltarief (uniform tarief) bij inzameling eenvoudig Minder externe effecten Prikkels voor risicovolle investeringen	Scheve verdeling welvaart Minder efficiëntieprikkels monopolist Minder innovatieprikkels monopolist Risico overinvesteringen Afhankelijkheid van één partij	Reservecapaciteit Al dan niet optimale schaal (*)

Bron: gebaseerd op SEO 2004 (*Loont liberalisering?*), tabel 3.2.

Noot: (*) in SEO (2004) stond 'geen optimale schaal' onder de contra's genoemd, waarbij de schaal van de verwerking was bedoeld refererend naar de situatie in Denemarken waar verschillende kleinere verwerkingsfaciliteiten operationeel waren. Aangezien er schaalvoordelen (of beter: dichtheid-voordelen) bij de inzameling bestaan en deze voordelen beter benut kunnen worden bij een monopolie dan bij meerdere verwerkers, hebben wij de schaal in tegenstelling tot SEO (2004) onder geen doorslaggevend punt opgenomen. Door de liberalisering van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten zijn de efficiëntieprikkels en innovatieprikkels voor Rendac toegenomen.

4 Appreciatie van directe stakeholders

4.1 Geconsulteerde partijen

In het kader van dit onderzoek hebben wij gesproken met LTO, het platform KSG, NMV, NPV en NVV, die allen bepaalde groepen toeleveranciers van kadavers aan Rendac vertegenwoordigen. Hiernaast hebben wij gesproken met Rendac en de NVWA. De visie van potentiële toetreders komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

4.2 Feedback vanuit de sector

De betreffende personen met wie wij vanuit LTO, het platform KSG, NMV, NPV en NVV hebben gesproken zijn tevens lid van de werkgroep destructietarieven. Als voordelen van het huidige systeem zien zij dat:

- Het transport en de verwerking van kadavers in Nederland goed (en behoorlijk efficiënt) is geregeld. De servicegraad is hoog (kadavers worden vrijwel altijd de dag na melding opgehaald) en bovendien kan Rendac met last minute wijzigingen goed uit de voeten. De inzamelronde van de chauffeurs kan real time worden aangepast waardoor vóór 12.00 uur aangemelde kadavers vaak nog dezelfde dag kunnen worden opgehaald.
- De dier- en volksgezondheidsrisico's minimaal zijn, hetgeen uiteindelijk goed is voor de BV Nederland. Ook de NVWA geeft aan dat het huidige systeem van inzameling (uitgaande van het feit dat aan het transport meer risico's verbonden zijn dan met de verwerking) over de jaren heen een solide systeem is gebleken.

Ook wordt door de gesprekspartners veel waarde gehecht aan het (geografisch) uniforme tarief en zien zij risico's voor de discipline kadavers tijdig en volledig aan te bieden indien het uniforme tarief wordt losgelaten en er aanmerkelijke tariefverschillen zouden ontstaan. Dit risico zou vooral bij de hobbymatige dierhouders spelen en in veel mindere mate bij de professionele veehouders. Over andere aspecten die tot tariefdifferentiatie kunnen leiden wordt verschillend gedacht. Zo is de NVV er voorstander van om het jaarlijks aantal aangeboden kadavers sterker mee te laten wegen in de tarieven, waarbij in hun optiek de grote toeleveranciers van kadavers per kadaver (of per ton) minder zouden moeten betalen dan kleine toeleveranciers. Het platform KSG is hier fel op tegen en betwist of er objectieve kostenverschillen bij de inzameling zijn die zo'n verschil rechtvaardigen.[26]

De nadelen die genoemd worden zijn:

- Het voelt ongemakkelijk dat er een monopolie bestaat. Dit ongemak is vergroot na de overname van Rendac door Darling Ingredients. De angst bestaat dat er een verschuiving optreedt van 'voor en door de sector' naar 'shareholder value'. Rendac geeft aan dat hier geen reden toe is en dat er door de overname voor Rendac in essentie niets veranderd is. Rebel

[26] In bepaalde mate wordt in de tarieven met het jaarlijks aantal aangeboden kadavers meer rekening gehouden dan voorheen. Zo zijn in de tarieven voor 2015 de ton tarieven en bakken van de koelkelder relatief goedkoper geworden ten opzichte van individuele dieren.

heeft tijdens het onderzoek geen indicaties gekregen dat de verandering in eigendom van Rendac tot concrete beleidswijzigingen heeft geleid.

- De cost-plus tariefregulering leidt tot een automatische afwenteling van hogere kosten of lagere inkomsten op de sector.[27]
- De vraag leeft of er voldoende innovatie plaatsvindt en of deze ten goede aan de sector komt.
- Meer dan over de precieze hoogte van de tarieven is er onbehagen over een gebrek aan transparantie over hoe de tarieven tot stand komen.[28] Mede door inspanningen van de werkgroep destructietarieven heeft Rendac dit punt opgepakt: de transparantie is het laatste jaar duidelijk verbeterd en het onbehagen is voor een belangrijk deel weggenomen. Er blijft op dit vlak echter werk te doen om te voorkomen dat er in de sector geen wantrouwen ontstaat (door het monopolie is Rendac op dit punt kwetsbaar).

Ook bestaat er onbehagen dat kadavers al om 6.00 uur in de ochtend moeten worden aangeboden terwijl het tot in de namiddag kan duren voordat ze worden opgehaald. Rendac geeft aan bezig te zijn met de ontwikkeling van een systeem waarin naar de veehouders en hobbydierhouders toe per SMS wordt aangegeven op welk tijdstip het ophalen ongeveer plaats zal vinden met de eis dat kadavers anderhalf uur voor het verwachte inzameltijdstip worden aangeboden. De imagoschade voor de sector die wordt geleden als kadavers langdurig langs de openbare weg liggen kan hierdoor worden verminderd. Wanneer dit systeem zal worden ingevoerd is nog onduidelijk.

Hoewel de gesprekspartners aangeven moeite te hebben met het feit dat er een gereguleerd monopolie is, zijn zij niet zonder meer voorstander van liberalisering of aanbesteding. Partijen die af en toe een kadaver hebben die opgehaald moet worden hechten vooral aan een nationaal systeem dat betrouwbaar is en tegen acceptabele kosten een goede dienstverlening levert. Een efficiënt systeem dat gericht is op het behalen van schaalvoordelen door een goede benutting van de bestaande faciliteiten is hier volgens hun onderdeel van. Concurrentie op het transportdeel zou in hun ogen kunnen, hoewel het de vraag is of dat tot een efficiëntere uitkomst leidt. Ook moet in elk geval duidelijk blijven wie verantwoordelijk is zodat de aansprakelijkheid duidelijk is en er geen zaken tussen wal en schip kunnen vallen. De andere gesprekspartners staan ook open voor toetreding van nieuwe verwerkers, maar denken genuanceerd over de voor- en nadelen van het openen van de kadavermarkt voor nieuwe toetreders. Kort gezegd, en mede met het oog op het belang van export en het imago van de betreffende sectoren in het buitenland, weegt een mogelijke (beperkte) verlaging van de tarieven niet op tegen eventuele hogere risico’s op het vlak van dier- en volksgezondheid.

Vanuit de sector zijn er geen initiatieven de verwerking zelf te gaan doen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de kosten voor destructie ten opzichte van andere kostenposten laag is, en dat daarom de commerciële noodzaak niet wordt gevoeld zelf alternatieven te ontwikkelen. Voor een gemiddelde varkenshouder zijn de kosten voor het transport en de verwerking van kadavers bijvoorbeeld ongeveer 800 euro per jaar, terwijl de kosten die met mest gemoeid zijn ongeveer 50.000 euro per jaar bedragen.

[27] Merk echter op dat in de systematiek van de tariefregulering lagere kosten en hogere inkomsten juist ten bate van de sector komen, hetgeen de laatste jaren ook is gebeurd.

[28] Bij de hoogte van de tarieven speelt wel dat er geen goede benchmarkinformatie bestaat waartegen de kostenstructuur van Rendac kan worden afgezet.

Rendac becijfert dat de kosten voor kadavers ongeveer 0,2-0,5% van de totale kosten van een veehouderij vertegenwoordigen.

Zowel de vertegenwoordigers van de sector als de NVWA geven aan dat het gereguleerde monopolie niet noodzakelijk is voor het borgen van de dier- en volksgezondheid. Er zijn vanuit de Europese en Nederlandse regelgeving duidelijke voorschriften waaraan verwerkers en transporteurs moeten voldoen (zie ook hoofdstuk 2) en zolang er een systeem van erkenning en registratie bestaat met toezicht door de NVWA kan de dier- en volksgezondheid ook goed geborgd worden met meerdere partijen. Hierbij past de nuancering dat het toezicht moeilijker wordt naarmate het aantal spelers op de markt groeit en dat de toetreding van 'snel geld zoekers' die hun zaken mogelijk niet op orde hebben moet worden vermeden. Aangezien bij de verspreiding van dierziekten het transport de zwakke schakel is en juist hier in potentie veel spelers kunnen toetreden, geldt deze zorg vooral het transport en niet zozeer de verwerking van kadavers. Ook noemt de NVWA het risico dat materiaal zou kunnen 'weglekken', dat wil zeggen dat bepaalde kadavers samengevoegd zouden kunnen worden met categorie 3 materiaal om zo een betere opbrengst na verwerking te krijgen. Om dit te controleren, is extra toezicht nodig.

Volgens Rendac is het belangrijk ons te realiseren dat het transport en de verwerking van kadavers een publieke taak is, waarvoor een particulier bedrijf verantwoordelijk is gemaakt. Ook het platform KSG benadrukt de maatschappelijke functie van het efficiënt en veilig inzamelen en verwerken van kadavers. De kadavermarkt is volgens Rendac dan ook geen 'gewone' markt. Hoewel Rendac aangeeft niet principieel tegen marktwerking te zijn, achten zij marktwerking voor het transport en de verwerking van kadavers om een aantal redenen een principieel slechte keuze. De belangrijkste argumenten die zij noemen zijn dat er dan niet langer sprake is van een gecontroleerde keten en dat concurrentie leidt tot een afkalving van het voorzorgniveau omdat het unieke en noodzakelijke kwaliteits- en voorzorgaspecten onderdeel van concurrentie maakt. Bovendien leidt concurrentie in hun ogen tot sub-optimalisatie, kapitaalvernietiging (geen alternatieve aanwendbaarheid van productiefaciliteiten) en daardoor tot hogere kosten. Hierbij geven zij aan dat zij, onverlet het gehanteerde cost-plus reguleringsmodel, wel degelijk de kosten in de hand te willen houden. Een voorbeeld is dat de chauffeurs die verantwoordelijk zijn voor de inzameling van kadavers op basis van de vervoers-cao werken en niet op basis van de algemene arbeidsvoorwaarden van Rendac.[29]

Ook zien zij diverse ongewenste neveneffecten:

- doorvertaling schaalvoordelen weg;
- verantwoording en checks and balances weg;
- dierziekte–capaciteit weg;
- uniform kwaliteit– en serviceniveau weg;
- ophaal- en verwerkingsplicht weg;
- introductie prijsdifferentiatie (solidariteit weg);
- export ondersteunend argument weg.

---

[29] Merk op dat de winst die vaak met het uitbesteden van transport te boeken valt samenhangt met het feit dat de chauffeurs eerst niet en vervolgens wel onder de vervoers-cao vallen.

De onderzoekers zijn het met Rendac eens dat concurrentie[30] in bepaalde delen van de productiekolom leidt tot sub-optimalisatie (lagere dichtheid-voordelen bij de inzameling) en hierdoor tot een mindere doorvertaling van schaalvoordelen, kapitaalvernietiging (het ontstaan van overcapaciteit bij Rendac), het wegvallen van het huidige systeem van verantwoording en checks and balances (zoals georganiseerd via de werkgroep destructietarieven en de procedure de tarieven vast te stellen) en de introductie van prijsdifferentiatie. De andere genoemde nadelen of ongewenste neveneffecten hoeven volgens ons niet op te treden, maar zien wij meer als randvoorwaarden waar ook in een ander systeem aan voldaan moet worden. Zo kan een voorwaarde voor de erkenning van een bedrijf om kadavers te verwerken zijn dat dit bedrijf zal meewerken de gevolgen van een uitbraak van dierziekte te bestrijden en dat kadavers binnen 24 uur worden opgehaald voor verwerking. Ook kan aan een van de verwerkers de universele dienstverplichting worden opgelegd om geheel Nederland onder bepaalde voorwaarden te bedienen, zoals bijvoorbeeld ook op de postmarkt geregeld is (PostNL heeft hier een universele dienstverplichting terwijl het concurrerende Sandd dat niet heeft). Het uniforme kwaliteit- en serviceniveau zou inderdaad kunnen verdwijnen, maar zolang elk bedrijf voldoet aan minimale standaarden op dit vlak is het in onze ogen niet erg dat concurrenten zich op dit vlak van elkaar proberen te onderscheiden.

[30] Dit geldt voor concurrentie na de toetreding van nieuwe partijen, maar niet indien liberalisering wel leidt tot potentiële concurrentie maar niet tot daadwerkelijke toetreding van nieuwe partijen.

5 Visie van potentiële toetreders

5.1 Geconsulteerde partijen

Wij hebben in het kader van deze studie een marktconsultatie uitgevoerd over vijf sporen:

- We hebben gesproken met *bedrijven die slachtbijproducten verwerken* afkomstig van dieren die zijn goedgekeurd voor menselijke consumptie. Dit zijn Nederlandse spelers waarvan de bedrijfsactiviteiten het dichtst bij die van Rendac liggen. Het gaat om producenten van dierlijke vetten en eiwitten. De bedrijven verwerken categorie 3-materiaal en eetbare grondstoffen. Dit is geschikt voor de vervaardiging van producten voor menselijke consumptie en producten voor (huis)diervoeders en oleochemische toepassingen.[31]
- *Directe concurrenten van Rendac.* We hebben andere grote bedrijven met soortgelijke of dezelfde activiteiten in het buitenland benaderd.
- Twee grote *afvalbedrijven* hebben in eerder onderzoek aangegeven wellicht actief te willen worden in de inzameling van kadavers. Daarom hebben we een aantal afvalbedrijven bevraagd. Materieel, dienstverlening, logistiek en verwerking in de afvalsector verschillen echter nogal van de destructiesector.
- *Slachterijen en brancheorganisaties van veehouders.* Hiermee hebben wij verkend in hoeverre afnemers zelf actief willen worden op de markt, al dan niet bijvoorbeeld in een coöperatief model zoals in Denemarken.
- *Transportbedrijven.* We hebben een gespecialiseerde transporteur gesproken om hun interesse te peilen om actief te worden op de markt voor inzameling.

De organisaties zijn bevraagd op hun visie op de huidige markt, wenselijke toekomstrichtingen en interesse om toe te treden. In totaal hebben wij met veertien bedrijven gesprekken gevoerd, waarvan twaalf in Nederland en twee in het buitenland. De bedrijven in Nederland zijn allen actief in markten die raken aan de markt van Rendac of markten waarmee de inzameling van categorie 1 en categorie 2 materiaal overeenkomsten vertoont. De bedrijven in het buitenland zijn actief in het inzamelen en verwerken van kadavers. Van de twaalf partijen in Nederland zijn er zes actief in inzameling en verwerking van afval. Drie van de geïnterviewde partijen zijn actief in de markt voor categorie 3 bijproducten. Er zijn twee slachterijen bevraagd en is de animo van afnemers om zelf actief te worden op de markt voor de verwerking van categorie 1 en categorie 2 materiaal tevens aan de vertegenwoordigers van de sector voorgelegd (zie ook hoofdstuk 4). Ten slotte is een gespecialiseerde vervoerder bevraagd, die met name actief is in het transport voor categorie 3 bijproducten.

5.2 Resultaten van de marktscan

Er blijkt weinig animo tot toetreding te bestaan. Een grote buitenlandse concurrent van Rendac, wil op dit moment de Nederlandse markt niet betreden. In continentaal Europe valt overigens op dat de markt sterk geconcentreerd is. Zo heeft SARIA een sterke positie op de Duitse markt en een monopolie

[31] Oleochemie is de naam voor de chemische bewerking van plantaardige en dierlijke oliën en vetten tot basisgrondstoffen. Oleochemie is onderdeel van de organische chemie.

in Denemarken. Rendac heeft naast de Nederlandse markt de Belgische markt in handen en is ook actief in met name het westelijke deel van Duitsland (zie ook Bijlage 4, waarin wij een overzicht geven van de verwerkingssites van categorie 1 en 2 materiaal in België, Duitsland en Nederland). Bij verwerkers van categorie 3 materiaal is op dit moment, op een na, ook geen interesse. Het geïnteresseerde bedrijf geeft daarbij geen garantie voor toetreding. Een en ander hangt af van de wijze van verdere liberalisering. Afvalbedrijven en afnemers – waarbij we zowel brancheorganisaties als individuele bedrijven hebben gesproken - hebben beide ook geen intentie om de markt te betreden. Er is wel een transportbedrijf geïnteresseerd om actief te worden op de markt. Deze transporteur heeft ruime ervaring met het vervoeren van categorie 3 materiaal. Qua bedrijfsprocessen, m.n. planning, vergt dit een nieuwe werkwijze voor de transporteur. Een van de afvalbedrijven heeft ook aangegeven bij liberalisatie de inzameling te kunnen doen door back-to-front contracten af te sluiten, als Rendac geen inzameling zou doen.

Op dit moment is er geen partij beschikbaar die per direct zowel de inzameling als de verwerking van kadavers op zich kan nemen. Dit vergt investeringen in productielijnen om categorie 1 en categorie 2 materiaal te verwerken, hetgeen inclusief het verkrijgen van alle vergunningen een periode van 2-3 jaar kost. Ook is er geen ervaring met de inzameling via een fijnmazig transportnetwerk. De huidige verwerkers van categorie 3 materiaal verwerken producten die worden aangeleverd in grote hoeveelheden vanaf een beperkt aantal plekken. Ook transporteurs van dierlijke bijproducten hebben geen ervaring met het inzamelen via een dergelijk uitgebreid netwerk.

Samenvatting marktscan

Er is nauwelijks animo om de markt te betreden:

- Een van de drie geconsulteerde bedrijven actief op de markt voor slachtbijproducten heeft interesse om de markt te betreden.
- Twee internationale concurrenten van Rendac – actief in het buitenland in categorie 1 en categorie 2 producten – hebben beide geen interesse om de Nederlandse markt te betreden.
- Zes afvalbedrijven hebben geen directe interesse om actief te worden op de markt. Eén laat weten onder voorwaarden inzameling te kunnen doen, maar het betreden van de kadavermarkt heeft geen prioriteit. Enkele partijen tonen voorzichtige interesse in de eindproducten van Rendac, met als doel deze mee te stoken voor energieopwekking.
- Afnemers van de diensten van Rendac, zoals slachterijen en veehouderijen, hebben geen interesse om zelf actief te worden bij de verwerking van categorie 1 en categorie 2 materiaal en kadavers.
- Een gespecialiseerd transportbedrijf, m.n. actief op het gebied van categorie 3 materiaal, heeft interesse om actief te worden op de markt van inzameling.

Als aan marktpartijen gevraagd wordt naar mogelijke toetreders naast henzelf, dan is over het algemeen de verwachting dat er weinig partijen zullen zijn die dit willen gaan doen, waardoor ook bij verdere liberalisering wel eens weinig beweging in de markt zou kunnen ontstaan.

Er zijn in het kader van de marktscan ook diverse interviews gevoerd met beleidsmedewerkers van de verantwoordelijke ministeries in het buitenland. Er is gesproken met overheidsvertegenwoordigers in, België, Denemarken, Finland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Van deze landen hebben België, Finland en Denemarken een de facto monopolie. In België en Denemarken lijkt geen enkele animo van andere bedrijven te bestaan om de markt te betreden. In Finland is deze animo er wel, maar heeft zich geen bedrijf aangediend dat voldoende geografisch dekkend is om daarbij subsidie toegekend te krijgen (er bestaat alleen recht op subsidie als het bedrijf zich committeert aan het leveren van diensten in het hele land). In Ierland zijn drie bedrijven actief in de inzameling van kadavers. Eerder waren dat er vier maar voor één daarvan bleek het niet meer voldoende rendabel. Ierland is verder specifiek bevraagd op het feit dat zij geen eigen verwerkingscapaciteit hebben en dat verwerking in het buitenland plaatsvindt. Dit laatste bleek met name een kostenverhogend effect te hebben. In het Verenigd Koninkrijk is er een vrije markt. Het huidige grote aantal aanbieders (met name voor de inzameling) is niet het gevolg van overheidsplanning, maar van marktvraag en is historisch gegroeid. Het geliberaliseerde systeem als zodanig heeft niet ter discussie gestaan, wel de versnippering van de markt. Er is een oplossing voor bedacht die bij de context past, namelijk het *National Fallen Stock Scheme* (zie bijlage 3). Het is belangrijk vast te stellen dat in het Verenigd Koninkrijk expliciet een aparte waarde wordt toegekend aan de vrije markt. Mogelijk hogere kosten voor veehouders ten opzichte van een situatie met minder aanbieders in een meer gereguleerde markt worden geaccepteerd.

Concluderend geven de bewegingen in de markt voor kadavers in andere Europese landen aanleiding om te veronderstellen dat er eerder een trend is richting meer concentratie, dan een beweging richting meer (kleinere) verwerkingsbedrijven. Zie bijlage 3 voor meer informatie over de buitenland-verkenning.

Verwerkers van slachtbijproducten

Onder de verwerkers van slachtbijproducten is één geïnteresseerde partij. Deze partij geeft aan interesse te hebben in de verwerking van kadavers en is in staat het transport te organiseren. Deze partij heeft het standpunt dat de afnemers wat te kiezen moeten hebben en dat toegewerkt zou moeten worden naar een geliberaliseerde markt. Om een effectief functionerende markt te krijgen is volgens deze partij een overgangsfase nodig waarin concurrentie de kans krijgt zich te ontwikkelen.

Andere partijen noemen een aantal redenen om niet actief te willen worden:

- Het model van de geïnterviewde verwerkers van slachtbijproducten (categorie 3) is erop gericht producten zoals veevoeder te vervaardigen uit categorie 3 slachtbijproducten. Daarnaast worden door sommige van deze partijen ook vetten en eiwitten ontwikkeld die voor menselijke consumptie bedoeld zijn. Daar past categorie 1 en 2 materiaal niet in – meer in zijn algemeenheid past materiaal dat juist uit de keten moet worden genomen daar niet in. Voor het verwerken van producten die in de productielijn onbruikbaar zijn geworden - bijvoorbeeld doordat het slachtbijproduct op de grond is gevallen - blijft deze bedrijfstak liever gebruik maken van de diensten van Rendac, dan dat ze er zelf capaciteit voor op moet tuigen.

- De kennis voor het verwerken van categorie 1 en 2 materiaal is grotendeels aanwezig bij deze bedrijven. Een van de geïnterviewde bedrijven heeft zelfs al een lijn waarin kadavers verwerkt zouden kunnen worden. Echter, de markt voor kadavers betreden zou inhouden dat de huidige activiteiten niet meer kunnen worden uitgevoerd. Op één productielijn kan je niet beide activiteiten uitvoeren. De huidige activiteiten inruilen voor nieuwe activiteiten brengt nogal wat onzekerheden met zich mee. Daarbij is de grootste uitdaging qua kennis volgens deze respondent om de kadavers in te zamelen.

Directe concurrenten

Twee internationale concurrenten van Rendac – actief in het buitenland in de verwerking van categorie 1 en categorie 2 materiaal – hebben beide geen interesse om de Nederlandse markt te betreden. Het gaat om een Duitse speler en een speler in het Verenigd Koninkrijk. De Duitse speler heeft vanwege bedrijfsinterne motieven geen toelichting willen geven op hun standpunt. Het bedrijf in het Verenigd Koninkrijk gaf aan onvoldoende kennis te hebben van de Nederlandse markt om toe te treden.

Afnemers (veehouderijen / slachterijen)

Afnemers van de diensten van Rendac, zoals slachterijen, hebben geen interesse om zelf actief te worden bij de verwerking van categorie 1 en categorie 2 materiaal en kadavers. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4hebben veehouderijen ook geen interesse om initiatieven in deze richting te ontwikkelen.

In het verleden zijn er wel initiatieven geweest om actief te worden in de verwerking van categorie 3 materiaal. Zo is een aantal jaren geleden vanuit de pluimveesector een verwerkingsbedrijf voor categorie 3 pluimveemateriaal opgezet. Uit gesprekken met de branche kan opgemaakt worden dat ook de runder- en varkensslachterijen een eigen fabriek voor de verwerking van dierlijke bijproducten hebben overwogen. Er zijn echter geen signalen dat er in de branche, bijvoorbeeld bij LTO, is nagedacht over het zelf inzamelen en/of verwerken van kadavers. Dit kan te maken hebben met het eerder genoemde argument dat de kosten voor destructie ten opzichte van andere kostenposten laag is, en dat daarom de commerciële noodzaak niet wordt gevoeld zelf alternatieven te ontwikkelen. Het zal er ook mee te maken hebben dat het bij kadavers moeilijker is om een paar grote spelers te verzamelen die het initiatief kunnen nemen, zoals bijvoorbeeld in de pluimveesector wel gebeurd is.

Afvalbedrijven

Zes afvalbedrijven geven aan geen directe interesse te hebben om actief te worden op de markt. Eén laat weten onder voorwaarden inzameling te kunnen doen, maar het betreden van de kadavermarkt heeft geen prioriteit. Enkelen tonen voorzichtige interesse in eindproducten van Rendac, met als doel deze mee te stoken voor energieopwekking. De afvalbedrijven noemen een aantal argumenten om niet actief te willen worden op de markt voor slachtbijproducten en de kadavermarkt:

- Er is geen sprake van synergievoordelen met huidige activiteiten. Er is bijvoorbeeld geen overbodige verwerkingscapaciteit bij de bedrijven die geschikt is voor de verwerking van kadavers.
- De inzameling en verwerking van kadavers ligt qua kennis en expertise af van de huidige activiteiten van de bedrijven.
- Het toetreden op het deelgebied inzameling is eenvoudiger te realiseren dan het toetreden in verwerking. Eén van de geïnterviewde afvalbedrijven geeft aan dat er voor hen mogelijkheden ontstaan om actief te worden in een liberaliseerde markt, door middels back-to-back contracten inzameling te gaan doen. Dit heeft voor hun echter geen prioriteit en dit zou afhankelijk zijn van hoe de liberalisering precies uitwerkt. Als er nog een speler met te veel marktmacht resteert, zal het bedrijf niet toetreden. Dit bedrijf ziet daarnaast ook risico's bij het toelaten van meerdere inzamelaars in verband met de discipline die het vergt om stromen gescheiden te houden.
- Een aantal van de afvalbedrijven is wel geïnteresseerd in het afnemen van dierlijk meel, in verband met de mogelijkheden om dit bij te stoken in een bio-raffinage.

Gespecialiseerd transport

Er is in het kader van dit onderzoek gesproken met een gespecialiseerde speler op het gebied van de inzameling van dierlijke bijproducten, waaronder categorie 2 slachtbijproducten. Deze speler heeft interesse om actief te worden bij de inzameling van kadavers. Het bedrijf noemt enkele randvoorwaarden waaronder dit zou kunnen:

- De liberalisering zou geleidelijk plaats moeten vinden, door bijvoorbeeld Nederland in werkgebieden te verdelen.
- Toegang tot de verwerkingscapaciteit van Rendac zou gegarandeerd moeten worden.
- Er zijn enkele aanpassingen in de huidige bedrijfsvoering nodig. Zo moet er een geavanceerd planningssysteem komen om de inzameling efficiënt te kunnen doen. Daarnaast moeten er bijvoorbeeld kranen op het materieel gemonteerd worden.

Het is de inschatting van de onderzoekers dat deze partij geïnteresseerd en in staat is om voor een (nieuwe) verwerker de inzameling van kadavers te doen, maar dat deze partij niet zo snel toe zou treden als de markt geliberaliseerd zou worden maar in eerste instantie de facto niet zou veranderen en zij met de inzamelingsactiviteiten van Rendac zou moeten concurreren.

6 Mogelijke beleidsopties

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken wij de mogelijke beleidsopties die de wetgever heeft om concurrentie bij het transport en de verwerking van kadavers mogelijk te maken. Allereerst kijken wij naar de beleidsoptie om Nederland in meerdere werkgebieden op te delen en vervolgens het transport en de verwerking aan te besteden aan een of meerdere uitvoerders. Voor deze beleidsoptie kan ofwel voor de langere termijn worden gekozen, in welk geval er periodiek moet worden aanbesteed, dan wel kan deze beleidsoptie gebruikt worden als een overgangsfase naar een hierop volgende liberalisering van de verwerking. Een tweede optie is de verwerking van kadavers in Nederland te liberaliseren. Kort gezegd gaat dit om de optie om in Nederland meerdere verwerkers te erkennen. Een derde optie is het administratief scheiden van transport en verwerking en de markt openstellen voor zowel nieuwe transporteurs als nieuwe verwerkers. Een vierde optie is gelijk aan optie drie, met dien verstande dat het transport en de verwerking juridisch worden gescheiden in plaats van administratief. Een vijfde optie die wij bekijken is het uit elkaar halen van transport en verwerking en het vervolgens nationaal aanbesteden van het transport. De laatste beleidsoptie, optie zes, die wij bespreken, ten slotte, betreft het voortzetten van de huidige situatie, het gereguleerde monopolie op het transport en de verwerking van kadavers voor werkgebied Nederland.

Voor elk van de beleidsopties brengen wij hieronder de voor- en nadelen in kaart aan de hand van een kwalitatieve inschatting van de effecten van elk van deze beleidsopties op een zevental aspecten of indicatoren:

- Ontwikkeling van de tarieven voor de toeleveranciers van kadavers;
- Ontstaan van (geografische) tariefdifferentiatie;
- Keuzemogelijkheden voor de toeleveranciers van kadavers, respectievelijk de afhankelijkheid van een enkele verwerker in Nederland;
- De prikkel van (de) verwerker(s) om te innoveren;
- Het ontstaan van neveneffecten (positieve of negatieve);
- De impact op de dier- en volksgezondheid en de calamiteitenbestrijding;
- De impact op regulering en toezicht.

De effecten worden bepaald door de verwachte ontwikkeling op deze aspecten te vergelijken met de huidige situatie die voor de inschatting van de effecten als benchmark fungeert. Het nut van het expliciet in kaart brengen van de effecten is dat hierdoor overzichtelijk gemaakt kan worden welke voor- en nadelen er aan de verschillende beleidsopties kleven. Nadrukkelijk willen wij hierbij stellen dat dit een kwalitatieve inschatting betreft die niet uit de context van de bredere analyse van de merites van de diverse beleidsopties mag worden getrokken.

6.2 Beleidsoptie 1: aanbesteden verwerking per werkgebied

Wat verstaan wij hier onder?

In deze beleidsoptie wordt Nederland door de overheid in meerdere werkgebieden verdeeld en wordt het transport en de verwerking in deze werkgebieden vervolgens openbaar aanbesteed. Merk hierbij op dat, net als in de andere besproken beleidsopties waarin er sprake is van aanbesteding, de Nederlandse overheid geen prijs betaald aan de onderneming die de aanbesteding wint. De concurrentie tussen de aanbieders vindt, afhankelijk van hoe de biedingsleidraad precies wordt ingestoken, onder meer plaats op de tarieven die de afnemers van de diensten uiteindelijk moeten betalen voor het transport en de verwerking van kadavers.

Bij de opdeling in werkgebieden zou aangesloten kunnen worden bij de zes locaties waar vanuit Rendac momenteel de markt bedient, maar de benodigde schaal voor verwerking suggereert niet meer dan drie werkgebieden te kiezen.

Per werkgebied wordt het transport en de verwerking in één perceel aanbesteed, maar het staat de inschrijvers vrij het transport naar eigen inzichten te organiseren, dat wil zeggen met eigen werknemers of met een transportbedrijf als onderaannemer. Inschrijving op de aanbesteding is mogelijk voor alle kandidaten die aan bepaalde eisen voldoen, inclusief Rendac.

Verwachte effecten

Gegeven de structuur van de markt en de geringe belangstelling voor toetreding is het lang niet zeker dat er in elk werkgebied meerdere inschrijvers op de aanbesteding zullen zijn. In het (die) werkgebied(en) waar meerdere bieders te verwachten zijn, zal aanbesteding waarschijnlijk een positief effect op de tarieven hebben. Maar in werkgebieden met waarschijnlijk maar één bieder is het effect op de tarieven eerder negatief, mede door het risico op onderbenutting van productiecapaciteit bij verlies van een werkgebied door Rendac en het streven van Rendac de gevolgen hiervan zoveel mogelijk te willen compenseren. Bovendien ontstaat tariefdifferentiatie tussen de werkgebieden (merk op dat een eis in de aanbesteding kan zijn om binnen een werkgebied uniforme tarieven te hanteren). Afhankelijk van de precieze inrichting van de werkgebieden kunnen de tariefverschillen groter of kleiner zijn. Ook is het aantal werkgebieden van invloed op de tariefverschillen tussen werkgebieden: bij een indeling in twee werkgebieden kunnen de tariefverschillen relatief beperkt blijven.

Door het ontstaan van tariefverschillen bestaat ook de kans dat de aanboddiscipline van kadavers met name bij hobbydierhouders verslechterd, waardoor de risico's voor de dier- en volksgezondheid toenemen. Als er uniforme tarieven per werkgebied vereist zijn en de werkgebieden zo worden gekozen dat de tariefverschillen niet al te groot zullen zijn, is dit risico relatief beperkt. Indien de aanbesteding per werkgebied ertoe leidt dat er een nieuwe verwerker bij komt, zal de aanpak bij calamiteiten hierop moeten worden aangepast.

Een positief neveneffect, in het geval dat aanbesteding daadwerkelijk leidt tot toetreding van een nieuwe verwerker, is dat er concurrentie ontstaat voor slachtbijproducten categorie 1 en categorie 2 en

dat er meer prikkels ontstaan om te innoveren, zij het dat de verwerkers niet in directe concurrentie met elkaar opereren.

De regulering- en toezichtlast neemt in deze beleidsoptie wat toe:

- tariefregulering blijft noodzakelijk, afhankelijk van de vorm van de aanbestedingsprocedure;
- er is wat extra capaciteit voor het toezicht nodig als er een verwerker bijkomt die ook het transport zelf of met onderaannemer(s) uitvoert;
- de aanbestedingen moeten georganiseerd worden.

Conclusie

Aan de beleidsoptie Nederland op te delen in meerdere werkgebieden en vervolgens het transport en de verwerking per werkgebied aan te besteden kleven een aantal voor- en nadelen. In deze beleidsoptie dient met de mogelijkheid rekening te worden gehouden dat Rendac de aanbesteding in elk van de werkgebieden wint en dat er dientengevolge niets wezenlijks verandert. Als de aanbesteding ertoe leidt dat er een nieuwe verwerker actief wordt, leidt de uitkomst in zekere zin ook tot een 'locked-in' situatie: de winnaar in een bepaald werkgebied heeft de beste papieren ook een eventuele volgende aanbestedingsronde te winnen. Deze beleidsoptie leidt door het ontstaan van regionale monopolies ook niet tot wezenlijke concurrentie. Wij menen dan ook dat dit niet een wenselijke beleidsoptie is voor de langere termijn, maar dat aanbesteding per werkgebied wel gezien kan worden als een opstap naar liberalisering in een volgende fase.

Net als bij liberalisering dient er overigens rekening gehouden te worden met het feit dat er een bepaalde periode overheen gaat voordat een nieuwe verwerker daadwerkelijk actief kan worden. Een ruwe inschatting is dat er 2-3 jaar overheen gaat voordat alle vergunningen zijn verkregen (met name het verkrijgen van een milieuvergunning kost tijd) en de productielijn(en) fysiek gereed zijn.

6.3 Beleidsoptie 2: liberaliseren verwerking

Wat verstaan wij hier onder?

Toetreding is mogelijk nadat hiervoor een erkenning is verkregen van de overheid. Wat betreft de geografische dekking en de scope van dienstverlening zijn twee varianten denkbaar. In variant A krijgen alle erkende bedrijven de plicht om in geheel Nederland kadavers in te zamelen en te verwerken en geldt dit voor zowel categorie 1 als categorie 2 materiaal. Het ligt voor de hand dat in variant A niet langer sprake zal zijn van geografisch uniforme tarieven. Aangezien productdifferentiatie om zich te richten op nichemarkten in deze beleidsoptie niet of nauwelijks mogelijk is, is prijs de enige dimensie om op te concurreren. Hierdoor is de kans groot dat er geen duurzame concurrentie zal ontstaan, omdat de goedkoopste partij de duurste partij de markt zal uitdrukken. Wij zijn het daarom eens met de conclusie die in 2004 al door SEO is getrokken dat toetreding en echte concurrentie kansrijker is als het uniforme tarief wordt losgelaten ten faveure van geografisch gedifferentieerde tarieven.[32]

[32] Vgl. SEO 2004, *Loont liberalisering?*, p.24.

In variant B geeft de toetreder aan welk verzorgingsgebied hij zal afdekken en krijgt hij vervolgens de plicht in dat gebied kadavers in te zamelen en te verwerken. Een mogelijkheid onder variant B is ook om alleen een erkenning te verkrijgen voor het inzamelen en verwerken van categorie 2 materiaal. Omdat de inzameling en verwerking van kadavers in geheel Nederland geregeld moet zijn, dient in variant B één partij (op korte termijn Rendac) de universele dienstverplichting op zich te nemen om dit gestand te doen.

Verwachte effecten

In variant A krijgt een nieuwe toetreder niet alleen het recht, maar ook de plicht om in geheel Nederland kadavers in te zamelen en te verwerken. Aangezien het een tijd zal duren voordat in substantiële mate klanten overstappen van Rendac naar deze nieuwe toetreder, heeft deze nieuwe toetreder te maken met zowel aanzienlijke investeringskosten als hoge aanloopverliezen: het duurt een tijd voordat voldoende schaal voor de verwerking wordt bereikt en het inzamelen van kadavers op een beperkt aantal locaties verspreid over Nederland is veel minder efficiënt en daardoor veel duurder dan voor Rendac. Mede gelet op de terughoudendheid in de markt verwachten wij dan ook niet dat deze beleidsoptie tot feitelijke toetreding zal leiden.[33]

Rendac zal echter met de mogelijkheid van toetreding rekening houden en hierdoor wordt haar gedrag in bepaalde mate gedisciplineerd door potentiële concurrentie. Tegenover de (extra) disciplinerende werking van potentiële concurrentie staat het wegvallen van de checks and balances in het huidige gereguleerde monopolie: het vaststellen van de tarieven door de minister van economische zaken op basis van de vigerende cost-plus tariefregulering en de afstemming over de totstandkoming van de tarieven in de werkgroep destructietarieven. Onze inschatting is dat de disciplinerende werking (de prikkel om doelmatig te opereren en innovaties door te voeren) van potentiële concurrentie in deze beleidsoptie niet opweegt tegen het wegvallen van de disciplinerende werking van de tariefregulering en het afstemmingsmodel. Bovendien is het de vraag of Rendac, anticiperend op mogelijke toetreding, de huidige uniforme tarieven zal handhaven of zal overstappen op geografisch gedifferentieerde tarieven, met mogelijk negatieve repercussies op de aanboddiscipline van kadavers.

In variant B, waarin een nieuwe toetreder niet verplicht wordt om in geheel Nederland kadavers in te zamelen en te verwerken, zijn de kansen op feitelijke toetreding hoger.[34] Ook in dit geval is het onzeker of er daadwerkelijk zal worden toegetreden. Aangezien de kans op toetreding in variant B wat hoger is dan in variant A, is de disciplinerende werking die uitgaat van potentiële concurrentie hoger in variant B dan in variant A, maar ook hier is het de vraag of dit opweegt tegen het wegvallen van de disciplinerende werking van de tariefregulering en het afstemmingsmodel. In deze variant zal Rendac

---

[33] Merk bijvoorbeeld op dat in Finland geen toetreding heeft plaatsgevonden vanwege de eis dat ook nieuw toetredende partijen het hele Finse grondgebied moeten afdekken (zie bijlage 3).

[34] Een vergelijkbare situatie bestaat in de Nederlandse postmarkt, waar PostNL de universele dienstverplichting op zich heeft genomen (en dientengevolge onder meer de verplichting heeft zes dagen per week brievenbuspost op te halen en vijf dagen per week in geheel Nederland te bezorgen) en concurrent Sandd zich richt op zakelijke post en maar twee keer per week post bezorgd. De postsector is een voorbeeld van een sector waar het opleggen van de universele dienstverplichting aan toetredende partijen er in andere EU-landen er veelal voor heeft gezorgd dat toetreding is uitgebleven (zoals bijvoorbeeld in België).

overstappen op geografisch gedifferentieerde tarieven, om de kans op toetreding van een 'cherry picker', die uit is op een lucratief stukje van de markt, zo klein mogelijk te maken.

Ook al is het onzeker of in deze beleidsoptie daadwerkelijk toetreding zal plaatsvinden, is het van belang de mogelijke effecten van toetreding te analyseren. Ten eerste valt toetreding na liberalisering niet uit te sluiten en ten tweede levert een analyse van de effecten van toetreding bouwstenen voor de te volgen strategie van de overheid omtrent het al dan niet op termijn willen openen van de kadavermarkt voor concurrentie en de wijze waarop dat het beste kan gebeuren. In onderstaande tabel geven wij de verwachte effecten op de zeven boven genoemde aspecten voor variant B en onder de veronderstelling dat liberalisering van de verwerking daadwerkelijk tot toetreding van een nieuwe verwerker zou leiden.

Aspect / indicator	Effect beleidsoptie liberaliseren verwerking (variant B)	
Tarieven algemeen	?	Positief voor tarieven: concurrentiedruk op korte termijn (mean & lean nieuwe productielijn, tegengaan onnodige kosten, potentieel positief effect op langere termijn door scheiden cat. I en cat. II verwerking en verminderde noodzaak specifieke overcapaciteit aan te houden). Prikkels voor procesinnovatie op langere termijn. Negatief voor tarieven: ontstaan van schaalnadelen na toetreding.
Tariefdifferentiatie	-	Op kosten georiënteerde tarieven is een vereiste, het geografisch uniforme tarief kan niet gehandhaafd blijven. Wel kan een maximumtarief worden overwogen, al dan niet in combinatie met een vereveningssysteem.
Keuzemogelijkheden/ afhankelijkheid	+	Er komt keuze maar, afhankelijk van het gebied waar de nieuwe toetreder actief wordt, niet voor iedereen. Vanuit nationaal perspectief is er niet langer afhankelijkheid van een enkele partij.
Innovatie	+	Meer prikkels voor procesinnovatie, potentieel mogelijkheden voor aparte cat. II verwerking. Mogelijk minder prikkels voor risicovolle investeringen omdat de onzekerheid of deze kunnen worden terugverdiend groter worden. Alles wegende schatten wij het effect als licht positief in.
Neveneffecten	+	Er ontstaat concurrentie voor de verwerking van slachtbijproducten cat. I of cat. II of beide.
Dier/volksgezondheid, calamiteitenbestrijding	-/=	Door het ontstaan van gedifferentieerde tarieven ontstaat het risico dat de aanboddiscipline van kadavers met name bij hobbydierhouders verslechterd. De aanpak bij calamiteiten zal anders moeten worden ingestoken, rekening houdend met het feit dat er twee verwerkers in Nederland actief zijn.(*)
Regulering en toezicht	=	Regulering: Minder directe bemoeienis (het huidige systeem van tariefregulering verdwijnt), meer kans op calamiteiten (bijv. toezicht op oneerlijke concurrentie nodig, hogere kans op klachten).

	Toezicht: Er is wat extra capaciteit voor het toezicht nodig aangezien er een verwerker bijkomt die ook het eigen transport zelf of met onderaannemer(s) uitvoert.

Noot: ten opzichte van de huidige situatie waarderen wij het effect bij '?' als onduidelijk, bij '=' als neutraal, '+' als positief en bij '-' als negatief. (*) Wij achten het zeer onwaarschijnlijk dat er ook een derde verwerker actief zou worden op de Nederlandse markt.

Toetreding van een nieuwe verwerker van kadavers heeft een positief effect op de keuzemogelijkheden, prikkels te innoveren in kostenbesparende maatregelen en verbetering van de dienstverlening. Ook ontstaat er concurrentie op de markt van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten. Bij de prikkels te innoveren past de nuancering dat de mogelijkheden om te innoveren beperkt worden door de eisen die aan de verwerkingsmethode en het transport worden gesteld vanuit Europese en Nederlandse wet- en regelgeving (zie hoofdstuk 2) en dat risicovolle investeringen mogelijk niet worden gedaan omdat de onzekerheid of deze kunnen worden terugverdiend groter worden.

Een nadeel, gegeven de waarde die de sector hieraan hecht, is dat liberalisering niet samengaat met het huidige geografisch uniforme tarief en dat een overgang naar geografisch gedifferentieerde tarieven vereist is. De mate waarin de tarieven in Nederland uit elkaar zullen gaan lopen hangt af van de locatie en kostenstructuur van nieuwe toetreders, het prijsbeleid dat gevoerd zal worden (de ervaring leert dat deze niet alleen afhankelijk is van de onderliggende kosten, maar ook van marketing-overwegingen die spelen om klanten te benaderen en binnen te halen in relatie tot de marktdynamiek die zal ontstaan). Het is echter reëel te veronderstellen dat er niet onaanzienlijke tariefverschillen binnen Nederland gaan ontstaan. Zo blijkt uit tabel 3.3 in hoofdstuk 3 dat voor Rendac de directe kosten van inzameling in de provincie Zeeland per stop 3,7 maal hoger liggen dan in de route rond Deurne in Noord-Brabant. Afhankelijk van de locatie van een nieuwe verwerker komen daar nog de extra transportkosten naar de plaats waar de verwerking plaatsvindt bij. Om te garanderen dat de tarieven voor de duurste gebieden niet te hoog worden (bijvoorbeeld op de Waddeneilanden), kan wel een price cap (maximum prijs) worden overwogen (bijvoorbeeld te financieren door een kleine opslag over de overige tarieven te hanteren). Een implicatie van tariefdifferentiatie is dat bepaalde groepen afnemers (met name rond Son) er op vooruit zullen gaan, terwijl andere groepen gebruikers met hogere tarieven geconfronteerd zullen worden.

Afhankelijk van de mate waarin er geografische tariefverschillen gaan ontstaan, ontstaat tevens het risico dat de aanboddiscipline van kadavers met name bij hobbydierhouders verslechterd, waardoor de risico's op de dier- en volksgezondheid wat toenemen. De risico's op de dier- en volksgezondheid van de toetreding van een nieuwe verwerker in Nederland achten wij minimaal aangezien het aantal spelers beperkt blijft en de nieuwe speler(s) aan alle wettelijke vereisten moet voldoen. Wel neemt de scope en het capaciteitsbeslag van het toezicht door de NVWA wat toe. De aanpak bij de uitbraak van dierziekten zal ook anders moeten worden ingestoken, rekening houdend met het feit dat er in dit scenario twee verwerkers in Nederland actief zijn. Omdat er extra verwerkingscapaciteit komt en bij calamiteiten meer dagen en uren in de week kan worden gewerkt dan onder normale omstandigheden,

is er waarschijnlijk geen noodzaak meer tot het aanhouden van een expliciete calamiteitenreserve.[35] De verplichting een bijdrage te leveren bij calamiteitenbestrijding dient naar onze mening een vereiste te zijn voor het verkrijgen van een erkenning, hetgeen verder moet worden uitgewerkt in een op de nieuwe situatie aangepast calamiteitenplan.

Het is moeilijk in te schatten wat het uiteindelijke effect van de toetreding van een nieuwe verwerker op de gemiddelde tarieven zal zijn. Het is dan ook de vraag of er na liberalisering vanuit welvaart-economisch perspectief een betere situatie zal ontstaan dan nu het geval is. Een aantal factoren zorgen voor neerwaartse druk op de tarieven: er ontstaat concurrentiedruk en concurrenten kunnen een productielijn zo mean & lean mogelijk opzetten, waarbij onnodige kosten worden vermeden en door slimme samenwerking kostenvoordelen kunnen worden geboekt. Ook bestaan er op termijn wellicht mogelijkheden door het opzetten van aparte productielijnen voor de verwerking van categorie 1 en categorie 2 materiaal, gegeven het feit dat er voor categorie 2 materiaal meer verwerkingsmogelijkheden bestaan dan voor categorie 1 materiaal en de producten na verwerking meer toepassingsmogelijkheden hebben dan die van categorie 1 materiaal (olie en meel op basis van (onder meer) categorie 1 materiaal mogen alleen maar verbrand worden).[36] Verder zijn er meer prikkels voor procesinnovatie op de langere termijn, terwijl de innovatiemogelijkheden bij de verwerking gegeven de voorgeschreven verwerkingsmethoden beperkt zullen zijn. Tenslotte is er minder noodzaak voor de calamiteitenreserve om overcapaciteit specifiek aan te houden, aangezien de (nationale) piekcapaciteit bij meerdere aanbieders zal toenemen. Een negatief effect op de gemiddelde tarieven is dat er na toetreding schaalnadelen ontstaan, zowel bij de inzameling als bij de verwerking (het is aannemelijk dat er overcapaciteit bij Rendac zal ontstaan). De schaalnadelen voor de inzameling zijn groter voor variant A dan variant B, omdat in variant A de eis bestaat dat alle partijen inzameling in geheel Nederland moeten garanderen.

Conclusie

Het is lang niet zeker dat liberalisering van de verwerking zal leiden tot toetreding. Een efficiënte schaalgrootte vereist dat per jaar zo'n 100.000 ton categorie 1 en categorie 2 materiaal verwerkt kan worden, hetgeen ongeveer 27% is van het totaal aantal ton aan kadavers en slachtbijproducten (148.000 ton plus 220.000 ton, zie hoofdstuk 3). Potentiële toetreders hebben hierom een hoog investeringsrisico en stellen zich in de interviews vooralsnog terughoudend op. Het investeringsrisico neemt verder toe indien van een nieuwe toetreder wordt vereist dat deze de inzameling in geheel Nederland moet garanderen (de boven genoemde variant A). Gegeven de onzekerheid over toetreding is een bijkomend nadeel van liberalisering dat de grond onder het huidige systeem van tariefregulering wegvalt, terwijl het bestaande systeem van tariefregulering en de rol die de werkgroep destructietarieven hierbij speelt een van de (weinige) checks and balances is in het huidige systeem. Het is zeer de vraag of de disciplinerende werking die van potentiële toetreding uitgaat hier voldoende

---

[35] Hier staat tegenover dat Rendac geen overcapaciteit zal willen aanhouden en capaciteit zal afbouwen.

[36] Bovendien zit er wat beweging in de markt voor uit categorie 2 materiaal gewonnen producten waardoor deze commercieel waarschijnlijk aan belang gaan winnen (zie ook LEI, 2012, *Liberalisering verwerking categorie 1 en categorie 2-slachtbijproducten*).

tegenwicht tegen biedt. Ten slotte wordt de basis voor het uniforme tarief wankel, zonder dat daar de voordelen van liberalisering tegenover staan.

Een geliberaliseerde markt kan echter wel een gewenst eindpunt zijn waar via overgangsmaatregelen naar toe kan worden gewerkt. Of liberalisering van de verwerking vanuit welvaart-economisch perspectief een wenselijke situatie op de langere termijn is kunnen wij binnen de budget- en tijdbeperkingen van het onderhavige onderzoek niet inschatten. Een eerste analyse geeft aan dat er zowel factoren zijn die een neerwaarts effect als factoren die een opwaarts effect hebben op de gemiddelde tarieven en dat het totale effect onduidelijk is. De weging van de voor- en nadelen van liberalisering van de verwerking ten opzichte van het huidige gereguleerde monopolie is daarom volgens ons vooral een politieke afweging. Indien sterk gehecht wordt aan een solidair stelsel met geografisch uniforme tarieven en minimale risico's voor de dier- en volksgezondheid, dan kan voortzetting van het huidige model worden overwogen. Indien echter sterk gehecht wordt aan verminderde afhankelijkheid van één verwerker in Nederland, het ontstaan van (beperkte) keuzevrijheid en een bepaalde mate van marktdynamiek, dan kan worden toegewerkt naar liberalisering.

6.4 Beleidsoptie 3: administratief scheiden van transport en verwerking

Wat verstaan wij hier onder?

In deze beleidsoptie wordt de kadavermarkt geliberaliseerd en wordt zowel toetreding van nieuwe transporteurs als van nieuwe verwerkers mogelijk gemaakt. Om toetreding tot alleen het transport-deel van de kadavermarkt mogelijk te maken dient Rendac, alsmede andere verwerkers die mogelijk toetreden, een administratief onderscheid tussen haar transportactiviteiten en verwerkingsactiviteiten te maken. Alle verwerkers krijgen vervolgens de plicht om alle transportbedrijven tegen gelijke tarieven en voorwaarden als hun eigen transportonderdeel toegang te geven tot de beschikbare verwerkingscapaciteit.

In deze beleidsoptie moet elke aanbieder van kadavers gekoppeld zijn aan een transporteur die vervolgens de plicht heeft om binnen een dag na aanmelding de kadavers op te halen. Het is niet verstandig om van transporteurs te eisen dat zij geheel Nederland moeten afdekken, aangezien dit een (te) hoge toetredingsdrempel zou vormen en bovendien schaalnadelen bij de inzameling in de hand zou werken waardoor het transport alleen maar duurder wordt. Voor alle verwerkers geldt dat zij zowel het recht als de plicht hebben om de verwerking van kadavers te verwezenlijken, met mogelijk een eigen transportonderdeel die het eigen transport verzorgt.

In deze beleidsoptie kan er vervolgens voor worden gekozen om het werkgebied Nederland te verruimen tot Nederland plus België en de aan Nederland grenzende Länder in Duitsland.

Verwachte effecten

Gegeven de uitkomsten van de marktscan en de bestaande toetredingsdrempels (benodigde investeringen, opbouw van specialistische kennis, dichtheid-voordelen bij de inzameling, sterke positie

van Rendac als incumbent), verwachten wij niet dat implementatie van deze beleidsoptie tot daadwerkelijke toetreding van nieuwe transporteurs zal leiden. Ook vanuit de buitenlandse verwerkers bestaat weinig animo om de Nederlandse markt te betreden, waarbij opgemerkt dient te worden dat de verwerking in België ook door Rendac geschied. Een al te sterke afhankelijkheid van verwerkers in het buitenland dient naar onze mening vermeden te worden, omdat dit het Nederlandse systeem kwetsbaar zou maken voor het dichtgaan van de grenzen binnen de EU na een uitbraak van besmettelijke dierziekten.

Als toetreding al zou plaatsvinden, dan vermindert dit de dichtheid-voordelen bij de inzameling hetgeen een kostenverhogend effect heeft. Het is daarom zeer de vraag of de afnemers (aanbieders van kadavers) er per saldo gemiddeld genomen uiteindelijk iets mee opschieten. Indien een deel van de verwerking in het buitenland zou gaan plaatsvinden, wat wij op basis van de marktscan overigens niet direct verwachten, dan vermindert dit de schaalvoordelen van verwerking bij Rendac in Son, waardoor de verwerking voor de overgebleven afnemers duurder wordt. Ook nemen de risico's voor de dier- en volksgezondheid en de afstemmingsproblemen bij een uitbraak van een zeer besmettelijke (aangifteplichtige) dierziekte toe bij een eventuele toename van het aantal transporteurs. Ten slotte is een geliberaliseerde inzamelingsmarkt niet goed te combineren met het huidige geografische uniforme tarief. Hierdoor valt dit voordeel van het huidige systeem weg, met het risico dat de aanboddiscipline van kadavers met name bij de hobbydierhouders slechter wordt door de geografisch gedifferentieerde tarieven.

Omdat in deze beleidsoptie zowel toetreding van een nieuwe verwerker als van nieuwe transporteurs mogelijk wordt gemaakt, is de kans op toetreding in beginsel hoger dan in beleidsoptie 2. De disciplinerende werking van potentiële concurrentie vormt hiermee een prikkel voor Rendac om doelmatig te opereren en te blijven innoveren. Of deze disciplinerende werking sterker is dan de disciplinerende werking die uitgaat van de huidige tariefregulering en het afstemmingsmodel is echter de vraag.

De noodzaak voor regulering en toezicht verschuift in deze beleidsoptie van de huidige tariefregulering en de afstemming in de werkgroep destructietarieven naar toezicht op de toegangsvoorwaarden van transporteurs voor de verwerking en de non-discriminatoire behandeling van externe transporteurs ten opzichte van de eigen transportafdeling.

Conclusie

Het administratief scheiden van het transport en de verwerking geeft de meeste kans op toetreding, Immers, behalve een nieuwe verwerker, kunnen ook nieuwe transporteurs op de markt actief worden. De disciplinerende werking die uitgaat van potentiële concurrentie is in deze beleidsoptie daarom groter dan in beleidsoptie 2 (het liberaliseren van de verwerking). Ook in deze beleidsoptie achten wij daadwerkelijke toetreding echter verre van zeker. Mocht er toetreding van nieuwe transporteurs plaatsvinden, dan is de kans groot dat dit per saldo een negatief effect heeft op de sector. Er ontstaan schaalnadelen bij de inzameling, hetgeen een kostenverhogend effect heeft, en de risico's voor de dier- en volksgezondheid nemen toe.

6.5 Beleidsoptie 4: juridisch scheiden van transport en verwerking

In plaats van het administratief scheiden van het transport en de verwerking kan er ook voor het juridisch scheiden van transport en verwerking worden gekozen. Effectief zou dit er op neerkomen dat verwerkers niet langer zelf het transport van kadavers zouden mogen verzorgen. Het voordeel van het juridisch scheiden van transport en verwerking boven een administratieve scheiding is dat er waarschijnlijk minder toezicht nodig is: er kan in deze beleidsoptie bijvoorbeeld geen sprake zijn van het bevoordelen van de eigen transportafdeling boven andere transporteurs. Wij zien echter niet welk probleem er met een juridische scheiding wordt opgelost en menen daarom dat deze maatregel niet proportioneel is.

6.6 Beleidsoptie 5: aanbesteden inzameling Nederland

Wat verstaan wij hier onder?

In plaats van het aanbesteden van de verwerking of liberalisering kan ook gekozen worden voor het uit elkaar halen van het transport en de verwerking en het vervolgens aanbesteden van het transport. In de hier besproken beleidsoptie wordt de inzameling (transport) periodiek aanbesteed terwijl de verwerking van kadavers een gereguleerd monopolie blijft.

In deze optie wordt de regiefunctie voor het transport nationaal aanbesteed. Inschrijvende partijen staat het vrij het transport naar eigen inzichten te organiseren, dat wil zeggen met eigen medewerkers of door op regionaal niveau contracten af te sluiten met transporteurs. Een variant van deze optie is om de planning van het transport bij Rendac te laten (afhandelen meldingen, afmelding na binnenkomst kadavers, planning aan de hand van huidige systeem, gebruik van boordcomputers op de vrachtwagens, etc.) en alleen het feitelijke transport uit te besteden. In deze optie staat het Rendac net als hierboven vrij om in te schrijven.

Verwachte effecten

Onder de voorwaarde dat er meerdere inschrijvers komen kan er van de aanbesteding een prijsdrukkend effect op de transportkosten uitgaan en ontstaan er bij de aanbesteding prikkels te innoveren (zowel gericht op kostenbesparingen als op de kwaliteit van dienstverlening). Hierbij merken wij op dat een belangrijke kostenbesparende werking die veelal van het uitbesteden van het transport uitgaat, namelijk de overgang van de chauffeurs van de bedrijfs-cao naar de vervoers-cao niet speelt, aangezien de chauffeurs van Rendac al onder de vervoers-cao vallen.

Er ontstaat in deze beleidsoptie geen keuze tussen aanbieders.

Het effect op innovatie beperkt zich tot het transportdeel en tot de momenten van aanbesteding. Mogelijk gaat er een negatief effect uit op innovatie van het feit dat er steeds voor een bepaalde tijd wordt aanbesteed. Investeringen dienen dan ook in de periode van de concessie terugverdiend te kunnen worden waardoor investeringen met een langere tijdhorizon wellicht niet gemaakt worden.

Een voordeel van deze beleidsoptie, gegeven de waarde die daar in de sector aan wordt gehecht, is dat het (geografisch) uniforme tarief gehandhaafd kan blijven. Op de dier- en volksgezondheid gaat hier dan ook geen effect van uit. Wel dienen in de aanbestedingsprocedure en het toezicht de kwaliteit- en veiligheidseisen goed geborgd te zijn. Indien dit gebeurt hoeft aanbesteding van het transport geen negatieve impact op de risico's voor de dier- en volksgezondheid te hebben. De aanpak bij calamiteiten zal anders moeten worden ingestoken, omdat in dit geval twee partijen (een verwerker en een regievoerder over het transport) in plaats van een partij (een geïntegreerde verwerker/ transporteur) betrokken moeten worden.

Wat betreft regulering en toezicht blijft de noodzaak de tarieven voor de verwerking te reguleren bestaan. Ook is er op de korte termijn wat extra capaciteit voor het toezicht nodig als een nieuwe transporteur het transport zou uitvoeren. Als met meerdere onderaannemers wordt gewerkt zal ook op langere termijn wat meer toezicht nodig zijn dan onder de huidige situatie. Ten slotte moet de (periodieke) aanbesteding van het transport georganiseerd worden.

Het periodiek aanbesteden van het transport kan ertoe leiden dat in de tijd verschillende partijen de aanbesteding winnen. Hierdoor ontstaan, net als bij vergelijkbare periodieke aanbestedingsprocedures zoals het regionaal busvervoer, issues met betrekking tot de waardering van activa (die van de verliezende naar de winnende partij over moeten gaan) en de positie van werknemers.

Conclusie

Het nationaal aanbesteden van het transport is er op gericht een efficiënt systeem voor de inzameling van kadavers te stimuleren met behoud van de dichtheid-voordelen (aantal stops per kilometer) bij de inzameling. Bovendien kan in deze beleidsoptie het geografisch uniforme tarief gehandhaafd blijven. Gegeven de specifieke eisen die aan kadaverinzameling worden gesteld is het echter de vraag of er in Nederland partijen opstaan die de positie van Rendac serieus kunnen en willen uitdagen. Als niet de planning, maar alleen het fysieke transport wordt aanbesteed wordt het waarschijnlijk eenvoudiger op zo'n aanbesteding in te schrijven. Een nadeel ten opzichte van het huidige systeem is dat er periodiek een aanbestedingsprocedure nodig is en zijn er, net als in andere gevallen waarin transport periodiek wordt aanbesteed, issues rond de waardering van activa en de positie van werknemers. Ook is het de vraag hoeveel er door het aanbesteden van het transport te winnen is: bij uitbesteding van het transport wordt veelal een kostenvoordeel gemaakt doordat de chauffeurs overgaan van de cao die voor de betreffende onderneming geldt naar de vervoers-cao. In het geval van Rendac werken de chauffeurs al onder de vervoers-cao.

Aangezien de marktdynamiek in deze beleidsoptie niet wezenlijk veranderd (er blijft immers sprake van een verwerker in Nederland) en het doel van het periodiek aanbesteden van het transport het omlaag brengen van de transportkosten is, is het voor de onderzoekers de vraag of de mogelijke voordelen wel opwegen tegen de nadelen en of het niet eenvoudiger is meer efficiëntieprikkels in het huidige systeem in te bouwen.

6.7 Beleidsoptie 6: voortzetting van het huidige systeem

Een alternatief – en de benchmark voor het inschatten van de effecten voor de andere beleidsopties – is het voortzetten van het huidige systeem. Zoals uit de bespreking van de voor- en nadelen van het huidige gereguleerde monopolie in hoofdstuk 3 en uit de bespreking van de effecten van liberalisering van de verwerking eerder in dit hoofdstuk naar voren komt is dit een optie die zeker te overwegen is. Niet alleen omdat de interesse onder partijen in Nederland om toe te treden tot de kadavermarkt beperkt is, maar ook omdat het huidige systeem een aantal voordelen biedt die onder liberalisering of andere beleidsopties verloren gaan.

Indien voor voortzetting van het gereguleerde monopolie gekozen wordt, speelt de vraag in hoeverre beter dan nu het geval is rekening gehouden kan worden met de in hoofdstuk 4 genoemde gepercipieerde nadelen van het huidige systeem:

- Het voelt ongemakkelijk dat er een monopolie bestaat;
- De cost-plus regulering leidt tot een automatische afwenteling van hogere kosten of lagere inkomsten op de sector;
- De vraag leeft of er voldoende innovatie plaatsvindt en of deze ten goede aan de sector komt;
- Gebrek aan transparantie over hoe de tarieven tot stand komen (is nu beter dan in het verleden).

Een aantal zaken kunnen volgens ons overwogen worden, waaronder het eenmalig onafhankelijk (bijvoorbeeld door de ACM) laten beoordelen van de redelijkheid van de hoogte van de gemaakte kosten alsmede van de gebruikte systematiek de kosten toe te rekenen. Hierdoor kan meer dan nu het geval is duidelijk worden in hoeverre Rendac er in slaagt zijn publieke taak op een efficiënte wijze uit te voeren. Ook kunnen het al dan niet doorvoeren van efficiëntie-verhogende maatregelen onderdeel worden van het overleg binnen de werkgroep destructietarieven in het kader van de procedure de tarieven jaarlijks vast te stellen. Tenslotte kan in het systeem van tariefregulering gekeken worden of er niet sterkere efficiëntieprikkels kunnen worden ingebouwd om Rendac te stimuleren de kosten te verlagen.

7 Conclusie en aanbevelingen

Voor de context van de beleidsdiscussie is het van belang vast te stellen dat de kadavermarkt een markt is met relatief hoge toetredingsdrempels, mede door het bestaan van schaalvoordelen bij de verwerking en dichtheid-voordelen bij de inzameling, en belangrijke externe effecten op de (risico's ten aanzien van de) dier- en volksgezondheid. In een geliberaliseerde markt is dan ook geen dynamiek van regelmatige toe- en uittreding te verwachten en vanuit het perspectief van de borging van de dier- en volksgezondheid is dit ook niet wenselijk.

Binnen Europa is het transport en verwerking van kadavers op nationale of, in de grotere landen, regionale schaal georganiseerd, waarbij in de meeste gevallen er maar een verwerker actief is en er dus geen keuzevrijheid voor de afnemers bestaat. Een uitzondering op de regel vormt het Verenigd Koninkrijk, waarin de markt van oudsher geliberaliseerd is en er diverse transporteurs en verwerkers op de markt actief zijn.

De belangrijkste beleidsopties voor de Nederlandse kadavermarkt zijn naar onze mening het liberaliseren van de kadavermarkt en het laten voortbestaan van het huidige gereguleerde monopolie. Bij het liberaliseren van de kadavermarkt is er een keuze tussen het liberaliseren van de verwerking (nieuwe verwerkers kunnen toetreden nadat hiervoor een erkenning van de overheid is verkregen, beleidsoptie 2) en het administratief scheiden van transport en verwerking, waarna zowel toetreding van nieuwe transporteurs als van nieuwe verwerkers mogelijk wordt (beleidsoptie 3). Het juridisch scheiden van transport en verwerking achten wij niet opportuun (beleidsoptie 4).

Liberalisering kan leiden tot nieuwe toetreding, maar toetreding kan ook uitblijven. Uit onze marktanalyse blijkt dat het lang niet zeker is dat liberalisering zal leiden tot toetreding. Dit geldt zowel voor de verwerking en het transport in Nederland als voor buitenlandse verwerkers die zeer terughoudend blijken te zijn om de Nederlandse markt te betreden.

De onderzoekers zien de meeste voordelen indien liberalisering zou leiden tot de toetreding van een nieuwe verwerker in Nederland. In dit geval is de overheid niet langer van één partij afhankelijk voor de verwerking, worden de prikkels om de productiekosten laag te houden en de dienstverlening te verbeteren versterkt (zowel op de korte termijn als door procesinnovaties op de langere termijn) en ontstaat er als positief neveneffect tevens concurrentie in de markt voor de verwerking van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten omdat hiervoor van dezelfde verwerkingsfaciliteit gebruik wordt gemaakt. Wel is van belang te beseffen dat omdat liberalisering samengaat met een overgang van het huidige uniforme geografische tarief naar geografisch gedifferentieerde tarieven, er in algemene zin bepaalde groepen er na liberalisering op vooruit zullen gaan, terwijl andere groepen juist slechter af zullen zijn.

Er zitten echter ook een aantal voordelen aan het laten voortbestaan van het gereguleerde monopolie en daarmee nadelen aan liberalisering. Het huidige systeem heeft voordelen voor de afstemming en de handhaving (er hoeft immers maar met één partij zaken te worden gedaan en op worden toegezien), maakt het mogelijk om het huidige systeem van geografisch uniforme tarieven voort te zetten en mede daarom (vanuit de sector wordt de vrees uitgesproken dat de discipline bij de niet-professionele veehouderij om kadavers aan te bieden zou kunnen dalen bij geografisch gedifferentieerde tarieven)

minimaliseert het de risico's voor de dier- en volksgezondheid. Ook speelt dat de afnemers (de veehouderijen en hobbydierhouders) behoorlijk tevreden zijn met het huidige systeem en de kosten in internationaal perspectief niet hoog zijn.[37]

Vanuit welvaart-economisch perspectief is onduidelijk welke marktordeningsvorm te prefereren is: er zijn zowel factoren die een positief effect als factoren die een negatief effect hebben op de gemiddelde tarieven en het is onduidelijk wat het totale effect zal zijn.

Aan toetreding van nieuwe transporteurs, in de beleidsoptie het transport en de verwerking administratief te scheiden, zien wij per saldo meer nadelen dan voordelen. Concurrentie op het transport-deel houdt Rendac scherp, maar dit voordeel weegt niet op tegen de verminderde dichtheid-voordelen bij de inzameling hetgeen voor de sector een kostenverhogend effect heeft. Indien in deze beleidsoptie een deel van de verwerking in het buitenland zou gaan plaatsvinden, wat wij op basis van de marktscan overigens niet direct verwachten, dan vermindert dit de schaalvoordelen van verwerking bij Rendac in Son, waardoor de verwerking voor de overgebleven afnemers duurder wordt. Ook nemen de risico's voor de dier- en volksgezondheid en de afstemmingsproblemen bij een uitbraak van een zeer besmettelijke (aangifteplichtige) dierziekte toe bij een eventuele toename van het aantal transporteurs. Ten slotte is een geliberaliseerde inzamelingsmarkt niet goed te combineren met het huidige geografische uniforme tarief. Hierdoor valt dit voordeel van het huidige systeem weg, met het risico dat de aanboddiscipline van kadavers met name bij de hobbydierhouders slechter wordt door de geografisch gedifferentieerde tarieven.

Zoals boven aangegeven, is het goed denkbaar dat in geen van beide beleidsopties toetreding zou plaatsvinden. In dit geval vallen de bestaande checks and balances van het huidige systeem weg (de tariefregulering en de afstemming over de tarieven in de werkgroep destructietarieven) en wordt het gedrag van de (niet langer *de jure*, maar wel *de facto*) monopolist Rendac in plaats hiervan alleen gedisciplineerd door potentiële concurrentie: toetreding is immers wel mogelijk geworden en hiermee zal door Rendac rekening gehouden moeten worden. Hoewel de disciplinerende werking van potentiële concurrentie hoger is in beleidsoptie 3 (administratieve scheiding van transport en verwerking) dan in beleidsoptie 2 (liberaliseren van de verwerking), zouden wij tussen deze twee beleidsopties de voorkeur geven aan beleidsoptie 2, aangezien wij meer positieve marktdynamiek verwachten van toetreding van een nieuwe verwerker dan van toetreding van nieuwe transporteurs. Aan beide beleidsopties zit het nadeel dat overgegaan zal moeten worden van geografisch uniforme tarieven naar geografisch gedifferentieerde tarieven. Samenvattend vallen de voordelen van liberalisering goeddeels weg als toetreding uitblijft, maar blijven de nadelen van liberalisering bestaan met als enig tegenwicht de disciplinerende werking van potentiële concurrentie.[38]

---

[37] Dit is in diverse eerdere onderzoeken geconcludeerd en de in dit onderzoek verkregen informatie bevestigd dit beeld. Hierbij moet echter worden aangetekend dat een goede vergelijking van de Nederlandse tarieven in internationaal verband wordt bemoeilijkt door verschillen in tariefsystemen, het bestaan van overheidssubsidies, de verwerkingsmethode (de in Nederland gebruikte methode geeft de hoogste waarborg voor de dier- en volksgezondheid en de meeste toepassingsmogelijkheden voor het eindproduct, maar is relatief duur) en omgevingsfactoren (zoals de dichtheid van veehouderijen in het verzorgingsgebied van de betreffende verwerker; zie ook bijlage 3).

[38] Tenzij Rendac zou worden gezien als een partij met aanmerkelijke marktmacht en om die reden een bepaalde vorm van tariefregulering zou blijven bestaan (maar dan ben je in zekere zin weer terug bij de huidige situatie en is het de vraag of de doorgevoerde beleidswijzigingen zinvol zijn geweest).

Indien liberalisering van de verwerking als wenselijk voor de middellange termijn wordt gezien, is het mogelijk een overgangsfase te voorzien die uiteindelijk tot toetreding van een nieuwe verwerker (met de boven aangegeven beperkingen) zal leiden. Een optie die in dit kader te overwegen is, is het opdelen van Nederland in meerdere werkgebieden en het vervolgens aanbesteden van de inzameling en de verwerking per werkgebied (beleidsoptie 1). Indien de aanbesteding in een van deze werkgebieden wordt gewonnen door een andere partij dan Rendac (hetgeen echter onzeker is), is liberalisering na afloop van de eerste aanbestedingsperiode een reële optie. In deze beleidsoptie dient er rekening mee te worden gehouden dat een nieuwe toetreder pas 2-3 jaar na de gunning van de aanbesteding operationeel kan zijn gegeven de noodzaak alle vergunningen te verkrijgen (de milieuvergunning kost vooral veel tijd) en de productiefaciliteit neer te zetten (dit laatste kan in ongeveer een jaar). De periode waarvoor per werkgebied de concessie wordt verleend om de inzameling en de verwerking van kadavers te verzorgen dient minimaal vijf jaar te zijn, er van uitgaande dat daarna de markt geliberaliseerd zou worden. Indien dit niet het geval is, zou deze periode 10-15 jaar moeten bedragen gegeven de afschrijvingstermijnen op de belangrijkste activa.

Samenvattend: indien sterk gehecht wordt aan een solidair stelsel met geografisch uniforme tarieven en minimale risico's voor de dier- en volksgezondheid, dan kan voortzetting van het huidige model worden overwogen. Indien echter sterk gehecht wordt aan verminderde afhankelijkheid van één verwerker in Nederland, het ontstaan van (beperkte) keuzevrijheid en een bepaalde mate van marktdynamiek, dan kan worden toegewerkt naar liberalisering.

De onderzoekers zijn geen voorstander van het periodiek aanbesteden van de verwerking (na de opdeling van Nederland in meerdere werkgebieden) als zelfstandige beleidsoptie. Aangezien er in dit geval nog steeds maar een aanbieder per werkgebied is, levert deze beleidsoptie geen werkelijke concurrentie op en leidt het bovendien tot een 'locked-in' situatie: de winnaar in een bepaald marktgebied heeft de beste papieren ook een eventuele volgende aanbestedingsronde te winnen.

Een andere beleidsoptie is het laten voortbestaan van het monopolie op de verwerking van de kadavers, en het aanbesteden van het transport (beleidsoptie 5). Een nationale aanbesteding heeft ten opzichte van het aanbesteden van het transport in verschillende werkgebieden het belangrijke voordeel dat het geografisch uniforme tarief kan worden gehandhaafd. Gegeven de specifieke eisen die aan kadaverinzameling worden gesteld is het echter de vraag of er in Nederland partijen opstaan die de positie van Rendac serieus kunnen en willen uitdagen. Indien dit het geval is (een partij heeft in de marktscan aangegeven wel interesse te hebben) zou een nationale aanbesteding van het transport een positief effect op de tarieven kunnen hebben. Het is echter de vraag of de voordelen die te halen zijn opwegen tegen de inspanningen die het kost periodiek een aanbesteding te organiseren en de issues die spelen bij periodieke aanbesteding (waardering van activa en positie van werknemers).

Zoals boven aangegeven is het laten voortbestaan van het huidige gereguleerde monopolie een beleidsoptie die zeker te overwegen is. Indien hier voor gekozen wordt kan tegelijkertijd gekeken worden of sommige van de nadelen die gepercipieerd worden met het huidige systeem verminderd kunnen worden. Kort gezegd kunnen de volgende zaken worden overwogen: (1) het eenmalig onafhankelijk beoordelen in hoeverre alle gemaakte kosten en de kostentoerekening van gedeelde faciliteiten en overhead door Rendac redelijk zijn; (2) het inbouwen van sterkere efficiëntieprikkels in de tariefregulering en het overlegmodel om Rendac te stimuleren de kosten waar mogelijk te verlagen.

Bijlage 1: EU-eisen voor categorie 1 en 2 bedrijven[39]

Verwerking

Categorie 1 en categorie 2 verwerkingsbedrijven moeten worden erkend door de bevoegde autoriteit die het productieproces valideert en controleert. Om deze erkenning te verkrijgen, moeten de betrokken bedrijven voldoen aan de normen van verordening (EG) nr. 1069/2009 inzake de gehanteerde procesparameters, inrichting van de ruimten, de aard van de uitrusting, de hygiëne van het personeel, de bescherming tegen schadelijke dieren zoals insecten, knaagdieren en vogels, het afvalwaterlozingssysteem, de opslag, de schoonmaak en desinfectering van de ruimte en de voertuigen.

Naar gelang van de categorie dierlijke bijproducten kunnen zeven verwerkingsmethoden worden gebruikt. Deze methoden variëren volgens de deeltjesgrootte van de grondstof, de bij de warmtebehandeling bereikte temperatuur, de druk waarbij de grondstof wordt verwerkt en de duur van de warmtebehandeling, waarvan er één specifiek is voor dierlijke bijproducten van vis.

Categorie 1 materiaal dient te worden:[40]

- verwijderd als afval door verbranding (met of zonder voorafgaande verwerking);
- verwijderd of nuttig toegepast door meeverbranding;
- verwijderd door te verwerken door sterilisatie onder druk, het resulterende materiaal duurzaam te merken en op een toegestane stortplaats te begraven;
- verwijderd door het op een toegelaten stortplaats te begraven;
- verstookt als brandstof, al dan niet na verwerking; of
- gebruikt voor de vervaardiging van afgeleide producten, zoals cosmetische producten, medische hulpmiddelen en geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik.[41]

Verwijdering door directe verbranding of storten op een afvalstortplaats is in Nederland in uitzonderlijke gevallen toegestaan.

Voor elke verwerkingsmethode moeten de kritische controlepunten worden vastgesteld die de intensiteit van de behandeling bepalen. Deze kritische controlepunten omvatten de deeltjesgrootte van de grondstof, de bij de warmtebehandeling bereikte temperatuur, de druk waarbij de grondstof wordt verwerkt en de duur van de warmtebehandeling.

De erkenning wordt onmiddellijk ingetrokken indien niet aan de erkenningsvoorwaarden wordt voldaan.

In Nederland wordt sterilisatie onder druk (133°C, 3 Bar gedurende tenminste 20 min.) toegepast. De producten die uit dit proces ontstaan zijn vleesbeendermeel en dierlijk vet. Deze producten kunnen

---

[39] http://europa.eu/legislation

[40] http://www.nvwa.nl/onderwerpen/dierlijke-bijproducten-dierlijk-afval/dossier/dierlijke-bijproducten/de-3-categorieen-dierlijke-bijproducten/verwerken-categorie-1-materiaal

[41] Verordening (EG) nr. 1069/2009 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:300:0001:0033:NL:PDF)

voor diverse toepassingen worden gebruikt, zoals de productie van biodiesel, verbranding of verstoking.

Vervoer

De wettelijke eisen voor vervoer van dierlijke bijproducten zijn geregeld in de Verordening (EG) nr. 1069/2009, de Verordening (EU) nr. 142/2011, de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren, het Besluit dierlijke bijproducten en de Regeling dierlijke bijproducten 2011.

- Voor bedrijven die dierlijke bijproducten transporteren is in het algemeen een registratie vereist.
- Op deze regel is één uitzondering: registratie is niet nodig wanneer een bedrijf al erkend is én met eigen transportmiddelen de eigen producten vervoert. Bijvoorbeeld een bedrijf dat erkend is voor de verwerking van slachtbijproducten haalt met eigen vervoermiddelen de slachtbijproducten op bij de slachterijen om bij hun eigen bedrijf verwerkt te worden. Bij het vervoer van dierlijke bijproducten is vereist dat op het wegvervoermiddel of op de recipiënt (aanhanger) een etiket is opgenomen met daarop de vermelding van de categorie dierlijke bijproducten én de specifieke vermelding die behoort bij het te vervoeren product.

Voor het vervoer van dierlijke bijproducten staan alle eisen uitgewerkt waaraan een vervoerder moet voldoen in het *Informatieblad Transport van levensmiddelen, diervoeders en dierlijke bijproducten*.[42] Dit informatieblad is de nadere uitwerking van de Hygiënecode Transport Opslag en Distributie en de Hygiënecode Diervoedersector Wegtransport Diervoeders. Het informatieblad is opgesteld door de NVWA samen met Transport en Logistiek Nederland en Ondernemersorganisatie voor logistiek en transport (EVO). De belangrijkste eisen uit dat informatieblad – van toepassing op categorie 1 en categorie 2 materiaal - zijn:

- Vervoer van dierlijke bijproducten en afgeleide producten hiervan in gesloten nieuwe verpakkingen of lekvrije voertuigen;
- Voertuigen moeten schoon en droog zijn voor gebruik en voor zover nodig na elk gebruik gereinigd, gespoeld en/of ontsmet, om versleping te voorkomen;
- Tijdens het vervoer moeten dierlijke bijproducten en afgeleide producten vergezeld gaan van een handelsdocument;
- De verzender en de vervoerder dienen tenminste twee jaar een kopie te bewaren van het handelsdocument. De ontvanger bewaart het origineel tenminste twee jaar.

[42] VWA informatieblad http://www.nvwa.nl/onderwerpen/dierlijke-bijproducten-dierlijk-afval/dossier/vervoer-dierlijke-bijproducten/totaaloverzicht-vervoer-voor-transporteurs-om-te-printen

Bijlage 2: Toetredingsdrempels

Toetredingsdrempel	Opmerkingen
Natuurlijke drempels voor toetreding	Deze drempels hebben te maken met de economie van de destructiemarkt. Op de drempels aan de vraagzijde kan de wetgever of toezichthouder een zekere mate van invloed uitoefenen, op de drempels aan de aanbodzijde is deze invloed veel beperkter
- *Aan de vraagzijde:* Reputatie-effecten Eisen aan kwaliteit en/of aan het aangeboden palet aan producten Kosten van overstappen / inertie aan de vraagkant / gebrek aan bekendheid Tegenkracht van afnemers	De natuurlijke drempels aan de vraagzijde van de markt lijken van beperkt belang te zijn. SEO/DHV 2004 concludeert dat de overstapkosten beperkt zijn en (vanzelfsprekend) geen rol spelen wanneer werkgebieden blijven bestaan. Er bestaat geen wezenlijke tegenkracht van afnemers. Het is niet te verwachten dat afnemers zelf alternatieven voor het transport of de verwerking ontwikkelen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de kosten voor destructie ten opzichte van andere kostenposten laag is (de commerciële noodzaak wordt niet gevoeld) in relatie tot de specialistische kennis die vereist is zulke alternatieven te ontwikkelen.
- *Aan de aanbodzijde:* Verzonken kosten van investeringen Schaal- en scopevoordelen Netwerkeffecten	Zowel bij de verwerking van kadavers als, zij het in mindere mate, de inzameling van kadavers is er sprake van niet-onaanzienlijke verzonken kosten van investeringen. Ook bestaan er schaalvoordelen bij de verwerking gegeven de minimale omvang van verwerkingsinstallaties en dichtheid voordelen bij de inzameling.[43] Scopevoordelen zijn er bij de verwerking (gebruik zelfde installatie voor de verwerking van kadavers en categorie 1 en 2 slachtbijproducten). Netwerkeffecten (het aantal bestaande klanten van een aanbieder is van invloed op de aantrekkelijkheid van deze aanbieder voor andere klanten) lijken geen rol van betekenis te spelen.
Juridische drempels voor toetreding	Deze drempels hangen samen met het vigerende regelgevende kader in Nederland
Erkenning en werkgebied/ juridisch monopolie Rendac Koppeling inzameling en verwerking Schadeloosstelling Internationalisering Toegestane verwerkingsmethoden EG verordening 1774/2002 Regelgevingsonzekerheid	Juridische drempels zijn op dit moment bepalend voor het uitblijven van concurrentie bij de inzameling en verwerking van kadavers. Deze kunnen echter door de wetgever worden weggenomen of verminderd. Het blijven voldoen aan EG verordening 1069/2009 is een randvoorwaarde voor eventuele veranderingen in het Nederlandse wettelijk kader, maar biedt genoeg vrijheidsgraden. Een positief punt is dat de eerdere bepaling dat in de Wet Dieren opgenomen schadeloosstelling die door nieuwe toetreders aan Rendac zou moeten worden betaald niet in de Wet Dieren is opgenomen.
Strategische drempels voor toetreding	Deze drempels hangen samen met het gedrag van de belangrijkste marktpartijen (in dit geval Rendac) alsmede met het mandaat en de acties van de mededingingsautoriteit en het eventuele sectorspecifieke toezicht

[43] Bij inzameling spelen niet zozeer schaalvoordelen (voordelen door een groter inzamelingsgebied met navenant meer inzamelingspunten), maar voordelen van dichtheid ('economies of density'): voordelen ontstaan indien bij een gegeven omvang van het inzamelnetwerk meer kadavers worden aangeboden. De voordelen van dichtheid bij inzameling hangen overigens samen met de eventuele mogelijkheid tot opslag/ koeling van kadavers en het kunnen opsparen van kadavers (hoe vaak in de week moet een route worden gereden?). Ook moet het inzamelingsgebied wel voldoende groot zijn om efficiënte inzameling mogelijk te maken.

	(in dit geval het ministerie van EZ en de Auditdienst Rijk die de cijfers van Rendac controleert)
Kruissubsidiëring en roofprijzen Bundeling en koppelverkoop Verticale uitsluiting (prijs-discriminatie, weigeren van dienstverlening, toegangs-voorwaarden) Niet prijs-gerelateerde drempels	Door het gereguleerde monopolie van Rendac spelen strategische toetredingsdrempels op dit moment geen rol. Gegeven de positie van Rendac in de diverse (deel)markten, zoals de verwerking van cat. I en II slachtbijproducten alsmede van cat. III-materiaal zullen deze drempels een rol gaan spelen als concurrentie wordt mogelijk gemaakt. Kruissubsidiering en roofprijzen zijn potentieel het lastigst tijdig tegen te gaan; bij het ontkoppelen van inzameling en verwerking dienen de toegangsvoorwaarden tot de verwerkingscapaciteit van Rendac helder en effectief te zijn. *Ceteris paribus* zijn de strategische drempels sterker bij concurrentie in een vrijgegeven markt dan bij aanbesteding van inzameling en/of verwerking in exclusieve werkgebieden.

Bijlage 3: Situatie in het buitenland

Kosten in Nederland in vergelijking met andere landen

In 2014 zijn door het LEI de structuur en kosten van kadaverafzet van veehouderijbedrijven in buurlanden in kaart gebracht. Daaruit bleek dat in internationaal perspectief de kosten van kadaverafzet in Nederland in ieder geval niet hoog zijn. Nederland bleek goedkoper dan de Duitse deelstaat Mecklenburg-Vorpommern, Engeland en Denemarken, maar duurder dan drie andere deelstaten van Duitsland en ongeveer even duur als België. Daarbij is niet geabstraheerd voor het effect van subsidies. Deze spelen in Duitsland en België een rol. Het maken van een vergelijking – met als doel te kijken of je als veehouder in Nederland relatief hoge kosten moet dragen - bleek om een aantal redenen complex:

- Land specifieke kenmerken kunnen van grote invloed zijn op kosten, van met name inzameling. Het gaat dan met name om afwijkende 'economies of density'.
- Binnen een land kunnen prijzen en prijsstructuren verschillen, zoals in Engeland, waar de markt volledig vrij is.
- De kostenstructuur verschilt tussen landen. Zo is de kadaverafzet van vleesvarkens in België duurder en de kadaverafzet van melkvee goedkoper dan in Nederland.
- In enkele gevallen zijn er binnen een land grote verschillen, hetgeen de vergelijking minder overzichtelijk maakt. Zo hebben in Duitsland deelstaten en soms ook districten verschillende tarieven.
- Tenslotte is niet alle informatie volledig beschikbaar.

De prijsvergelijkingen geven vaak geen goed beeld van de efficiëntie bij het inzamelen en verwerken van kadavers. Dit komt doordat subsidies de prijs beïnvloeden. Zo concludeert het LEI dat de belangrijkste verschillen tussen landen (en binnen Duitsland) ontstaan doordat de overheid al of niet een deel van de logistieke kosten op zich neemt. Uiteraard zegt een prijsvergelijking daarnaast niets over de differentiatie in dienstenniveau.

Voor deze studie is gesproken met overheidsvertegenwoordigers van de bovengenoemde landen, maar ook van Finland en Ierland. Van deze landen hebben drie van de vijf landen (Denemarken, Finland en België) een de facto monopolie. In België en Denemarken lijkt geen enkele animo van andere bedrijven te bestaan om de markt te betreden. In Finland is deze animo er wel, maar heeft zich geen bedrijf aangediend dat voldoende geografisch dekkend is om daarbij subsidie toegekend te krijgen (er bestaat alleen recht op subsidie als het bedrijf zich committeert aan het leveren van diensten in het hele land).

Situatie in een vijftal andere EU-landen

Hieronder wordt achtereenvolgens kort ingezoomd op de kadavermarkt in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, België, Ierland en Finland.

Denemarken

De markt voor kadavers is in Denemarken volledig vrij. Opvallend genoeg heeft dat geleid tot een door de markt georganiseerd monopolie en daarmee tot een situatie die de facto lijkt op de Nederlandse situatie. Deze is echter op een andere wijze tot stand gekomen. Aanbieders van kadavers hebben zelf een coöperatie opgericht die de inzameling en verwerking van kadavers doet. Tot voor kort was deze coöperatie (DAKA) verantwoordelijk voor het ophalen, verwerken en vernietigen van kadavers. De kosten kwamen voor rekening van de veehouders. In 2012 heeft SARIA, een grote Duitse inzamelaar en verwerker van kadavers, een meerderheidsbelang in de coöperatie verworven. Hierdoor heeft, net als in Nederland, een groot internationaal bedrijf de markt in handen en is daarmee de situatie in Denemarken nog meer op de Nederlandse situatie gaan lijken.

De rol van de overheid en de mate van inmenging verschilt in Denemarken echter nogal van die in Nederland. Zo is het voor de overheid niet duidelijk wat de afspraken rondom tariefstelling zijn. Er is geen prijsdifferentiatie. In de oude situatie, toen DAKA nog volledig in handen van de veehouders was, was de prijssetting overzichtelijk, aangezien DAKA geen winst maakte. Het is de overheid niet duidelijk hoe de veehouders hebben geborgd dat SARIA geen overwinsten kan maken. De overheid heeft geen mogelijkheden hierop in te grijpen en nog belangrijker, ook geen wens om te interveniëren. Wel had het ministerie de afspraak met de veehouders (i.c. DAKA) dat er reservecapaciteit moet worden aangehouden. Deze afspraak geld nu ook voor SARIA.

De overheidsorganisatie die een actieve rol heeft, is de mededingingsautoriteit. Als er in de toekomst problemen ontstaan, of veehouders hebben het vermoeden dat er misbruik wordt gemaakt van het monopolie, dan kan deze worden ingeschakeld.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk (VK) is sprake van een volledig vrije markt, voor wat betreft wie kadavers in mag zamelen, mag verwerken en welke prijs ze daarvoor rekent. De verantwoordelijkheid en kosten worden volledig door de veehouders gedragen. Anders dan in Denemarken heeft dat niet geleid tot een uitkomst die lijkt op de Nederlandse situatie. De overheid heeft zich in de markt slechts gemengd door het initiatief te nemen voor een platform waardoor meer transparantie is ontstaan.

Veel van de veehouders in het VK maken gebruik van het *National Fallen Stock Scheme*, dat wordt georganiseerd door de *National Fallen Stock Company (NFSCo).* Dit is echter vrijwillig, veehouders zijn vrij zelf afspraken met inzamelaars te maken, zodat ook inzamelaars zonder tussenkomst van de NFSCo hun diensten aan kunnen bieden.

Het National Fallen Stock Scheme is een soort tussenpersoon op de markt, met als doelen:

- Het bevorderen van concurrentie en als gevolg daarvan lage prijzen;
- Het aanmoedigen van een hoog niveau van volks- en diergezondheid;
- Het ontwikkelen van een service met landelijke dekking;
- Het vergemakkelijken van het maken van een keuze voor veehouders.

Het National Fallen Stock Scheme is in 2003 ontwikkeld door de overheid. In 2009 is het een private non-profit organisatie geworden. Naar schatting opereren er nu ongeveer 100 inzamelaars binnen de NFSCo. De NFSCo publiceert de tarieven voor verschillende inzamelaars in iedere regio; leden zijn vrij om te kiezen welke inzamelaar ze kiezen. Het is gelukt op deze wijze een landelijk dekkend systeem te realiseren, met in het algemeen per regio drie of vier actieve inzamelaars, afgezien van de delen die een 'afgelegen gebied uitzondering' hebben (*EU remote area derogation*). Dit gaat hoofdzakelijk om de Schotse hooglanden en eilanden, waar directe verbranding toegestaan is.

De volgende observaties zijn verder relevant:

- In het VK is het grote aantal aanbieders niet het gevolg van overheidsplanning, maar van marktvraag. De huidige situatie is wel historisch gegroeid. Er zijn actieve bedrijven die al meer dan 100 jaar bestaan, waarvan de oorsprong ligt in het fokken van honden voor de jacht. Deze zijn ooit begonnen met het inzamelen van kadavers om hun honden mee te voeren.
- Het geliberaliseerde systeem in het VK op zichzelf heeft niet ter discussie gestaan, wel de versnippering van de markt. Er is een oplossing voor bedacht die bij de context past, namelijk het *National Fallen Stock Scheme*.
- Er wordt in het VK expliciet een aparte waarde toegekend aan de vrije markt. Mogelijk hogere kosten voor veehouders ten opzichte van een situatie met minder aanbieders in een meer gereguleerde markt worden geaccepteerd.

België

De situatie in België komt in grote lijnen overeen met de situatie in Nederland. Er is één erkende verwerker van kadavers (net als in Nederland is dat Rendac) met één verwerkingslocatie. Deze situatie bestaat al meer dan 20 jaar. Daarvoor is er een situatie met twee bedrijven geweest, namelijk Rendac en een ander bedrijf. Het andere bedrijf is door Rendac overgenomen. Er is geen enkele indicatie dat er belangstelling is bij andere bedrijven om actief te worden in de markt; in de afgelopen 20 jaar is er geen interesse getoond. Het systeem is in grote lijnen hetzelfde als in Nederland, maar kent een aantal subtiele verschillen met het Nederlandse systeem:

- Er is geen prijs per keer dat Rendac kadavers komt inzamelen, maar een abonnement. Het abonnement wordt vastgesteld op basis van registratiegegevens van de Belgische mestbank. Daarin is bijvoorbeeld opgenomen hoeveel dieren een veehouder heeft. Het gevolg van dit systeem is dat het voor de veehouder niet bijzonder veel uitmaakt hoe vaak deze Rendac laat komen. Voor de dier- en volksgezondheid is dit principe positief, omdat er zo geen prikkel ontstaat om zoveel mogelijk kadavers te verzamelen voordat Rendac gebeld wordt.
- Er is in België een subsidie voor veehouders. Deze betalen 50% van de prijs van inzameling en verwerking, net als de overheid.
- In plaats van een Weighted Cost of Capital (WACC), wordt er in België met een vaste opslag van € 17,- per ton gerekend. Het gevolg hiervan is dat de marge in de opbrengst (winst) voor Rendac in België gerelateerd is aan volume, niet aan het geïnvesteerde eigen vermogen. Daarnaast is een bonus ingebouwd voor efficiënt werken. Rendac kan een bonus krijgen als de prijs van de verwerking per ton omlaag gaat.

Het systeem in België is verder het meest overeenkomstig met het systeem in Nederland, inclusief het bedrijf dat de verwerking doet.

- Er wordt gebruik gemaakt van een 'kostprijs plus model': de monopolist voert activiteiten tegen kostprijs uit en mag daarbij een winst maken. In België wordt deze kostprijs vastgesteld door het laten doorlichten van de boekhouding door een onafhankelijke accountant.
- Net als in Nederland is de prijs wel onderwerp van discussie. Er bestaat de indruk dat er geen kruissubsidie is tussen de activiteiten van Rendac die niet onder de regulering vallen (zoals categorie III) en de inzameling en verwerking van kadavers. De discussies over de prijs worden in een zelfde setting gevoerd als in Nederland. Er is een werkgroep waarin de overheid, de sector en Rendac deelnemen.

Ierland

- In het belang van de dier- en volksgezondheid is de markt voor kadavers gereguleerd. Zo zijn de drie actieve inzamelingsbedrijven verplicht kadavers op te halen binnen een straal van 125 km. Daarbij mag er geen tariefdifferentiatie zijn op basis van afstand.
- Er zijn geen subsidies beschikbaar.
- Er is in Ierland geen onderscheid tussen categorie 1 en 2 materiaal in hoe het behandeld en ingezameld wordt.
- Categorie 1 en 2 materiaal wordt in het buitenland verwerkt. Volgens het verantwoordelijke Ierse ministerie is de reden dat er door strenge regelgeving moeilijk een plek kan worden gevonden om een verwerkingslijn in Ierland op te zetten.
- Het systeem in Ierland is volgens het Ierse ministerie in vergelijking tot Nederland relatief duur. Daarvoor zijn verschillende factoren verantwoordelijk:
    - Er zijn minder 'economies of density' en 'economies of scale'. Bij dat laatste speelt mee dat er relatief veel parttime veehouders zijn;
    - De kosten van onder andere lonen, verzekeringen e.d. worden door het ministerie hoger ingeschat dan in Nederland;
    - Verwerking in het buitenland brengt hogere transportkosten met zich mee.

Finland

- In Finland is een de facto monopoly, Honkajoki Oy is het bedrijf dat de hele markt in handen heeft.
- Er is subsidie beschikbaar, deze is echter alleen beschikbaar als een bedrijf bereid is een zo goed als landelijk dekkend netwerk te garanderen. Tot dusverre is er nog geen bedrijf geweest dat hierop naast de huidige speler aanspraak op wilde en kon maken. De reden voor de subsidie is dat het verantwoordelijke ministerie de indruk heeft dat bij hoge kosten voor veehouders de volksgezondheid in het geding komt. Mede vanwege de geschatte prijselasticiteit is de subsidie per diersoort verschillend.

- Op afgelegen gebieden in Finland is de afgelegen gebied uitzondering (*EU remote area derogation*) van toepassing. Dit gaat met name over Lapland.
- De kosten zijn in Finland hoog, door de grote afstanden en kleinschaligheid van de boerderijen.

Bijlage 4: Verwerkingssites van categorie 1 en 2 materiaal in België, Duitsland en Nederland



Noot: SecAnim is SARIA (SariaGruppe).